

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

**KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN EKONOMİ POLİTİK ELEŞTİRİSİ: YENİ
SERMAYE BİRİKİM ARACI OLARAK KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Duygu ÖZTÜRK

Ankara, 2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ)
ANABİLİM DALI

**KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN EKONOMİ POLİTİK ELEŞTİRİSİ: YENİ
SERMAYE BİRİKİM ARACI OLARAK KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Duygu ÖZTÜRK

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Serdal BAHÇE

Ankara, 2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN EKONOMİ POLİTİK ELEŞTİRİSİ: YENİ
SERMAYE BİRİKİM ARACI OLARAK KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ**

**Yüksek Lisans Tezi
Duygu ÖZTÜRK**

**TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Serdal BAHÇE**

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Prof. Dr. Serdal BAHÇE

2- Doç. Dr. Ferda Dönmez ATBAŞI

3- Doç. Dr. Cihan YÜKSEL

Tez Savunması Tarihi

30.12.2021

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Prof. Dr. Serdal Bahçe danışmanlığında hazırladığım “Kamu Özel İşbirliklerinin Ekonomi Politik Eleştirisi: Yeni Sermaye Birikim Aracı Olarak Kamu Özel İşbirlikleri (Ankara.2021)” adlı yüksek lisans tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih:

Adı-Soyadı ve İmza

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	IV
TABLOLAR LİSTESİ	VII
ŞEKİLLER LİSTESİ	VIII
GRAFİKLER LİSTESİ	IX
ÖN SÖZ	XI
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	5
DEVLET- EKONOMİ İLİŞKİSİ ÇERÇEVESİNDE KAMU MALİYESİNDE DÖNÜŞÜM	5
1.1. Kavramsal Değerlendirme.....	5
1.2. Devlet- Ekonomi İlişkisinin Kuramsal Temelleri.....	9
1.2.1. Klasik İktisat ve Minimal Devlet.....	11
1.2.2. Neoklasik İktisat ve Kamu Hizmetleri Devleti.....	15
1.2.3. Keynesyen İktisat ve Müdahaleci Devlet.....	18
1.2.4. Post Keynesyen İktisat ve Yeni Müdahaleci Devlet.....	23
1.2.5. Neoliberal Saldırı ve Piyasa-Dostu Devlet.....	25
1.2.5.1. Liberalizme Yeni Araçlarla Geri Dönüş.....	26
1.2.5.2. Neoliberalizmin Tahakkümü.....	27
1.2.5.3. Neoliberalizmin Küreselleşmesi.....	32
1.2.5.4. Neoliberalizmin Büyük Durgunluğu: Devletin Göreve Çağrılması.....	35
1.2.5.5. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Neoliberal Dönüşüm.....	40
1.2.5.5.1. Yönetişim.....	42
1.2.5.5.2. Yerelleşme.....	47
1.2.5.5.3. Yeni Kamu İşletmeciliği (YİK) & Yeni Kamu Yönetişimi (YKY).....	51

İKİNCİ BÖLÜM	56
KAMU HİZMETLERİNİN YENİ FİNANSMAN YÖNTEMİ OLARAK KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ	56
2.1. Kamu Özel İşbirliklerinin Kavramsal Çerçevesi	57
2.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Tarihsel Gelişimi.....	62
2.3. Kamu Özel İşbirliklerinin Uygulanma Şekilleri	64
2.4. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Tarafları ve Sözleşmenin Aşamaları	74
2.5. Kamu Özel İşbirliklerinin Savunulmasında İleri Sürülen Argümanlar.....	82
2.6. Kamu Özel İşbirlikleri Uygulamaları.....	86
2.6.1. Avrupa’ da Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları	88
2.6.1. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları	106
2.6.1.1. Az gelişmiş Ülkelere Genel Bir Bakış	106
2.6.1.2. Türkiye’de KÖİ Politikası.....	111
2.6.1.3. Türkiye’de KÖİ Modelinin Tarihsel Gelişimi	111
2.6.1.3.1. Yasal Mevzuat	113
2.6.1.3.2. Türkiye’deki KÖİ Projeleri	115
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	124
KAPİTALİST SERMAYE BİRİKİMİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN ROLÜ	124
3.1. Devam Eden Birikim Süreci	125
3.1.1. İlk Birikimden Günümüz Sermaye Birikimine	127
3.1.1.1. Marx’ın İlk Birikimi: Doğuşun Koşulları Değil, Varlığın Sonuçları	128
3.1.1.2. Harvey’in Devam Eden Birikim Süreci: Mülksüzleştirme Yoluyla Birikim.....	137
3.1.1.3. İlk Birikimin Sürekliliğine İlişkin Diğer Tartışmalar	142
3.2. Eleştirel Ekonomi Politik Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri.....	145
3.2.1. Yeni Sermaye Birikim Aracı Olarak Kamu Özel İşbirlikleri	146

3.2.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Sınıfsal Karakteri: Emeğe Saldırı.....	150
3.2.3. Kamu Özel İşbirliklerinin Kamu Bütçesi Üzerindeki Yüğü	154
3.2.3.1. Avrupa'dan KÖİ Projelerine Karşı Yükselen Eleştiriler.....	154
3.2.3.1. Türkiye'den KÖİ Projelerine Karşı Yükselen Eleştiriler.....	159
SONUÇ	169
KAYNAKÇA	175
ÖZET	193
ABSTRACT	194



KISALTMALAR

AB	:	Avrupa Birliği
AB Başkanlığı:	:	Avrupa Birliği Başkanlığı
ABD	:	Amerika Birleşik Devletleri
ADB	:	Asian Development Bank – Asya Kalkınma Bankası
AGÜ	:	Az Gelişmiş Ülkeler
AP	:	Avrupa Parlementosu
AY	:	Anayasa
BDDK	:	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİT	:	Bilgi ve İletişim Teknolojileri
BLT	:	Buid - Lease - Transfer
BLOT	:	Build-Lease-Operate-Transfer
BOOT	:	Build - Own - Operate - Transfer
BOT	:	Build - Operate – Transfer
BSB	:	Bağımsız Sosyal Bilimciler
CPP	:	Sivil - Özel Ortaklığı
DB	:	Design - Buid
DBFO	:	Design - Build - Finance - Operate
DBO	:	Design- Build- Operate
DBFOOT	:	Design-Build-Finance-Own-Operate-Transfer
DTÖ	:	Dünya Ticaret Örgütü
EC	:	European Commission
ECA	:	European Court of Auditors – Avrupa Sayıştay
EIB	:	European Investment Bank - Avrupa Yatırım Bankası
EIC	:	European Investment Bank
EPC	:	Mühendislik, Tedarik ve İnşaat
EPEC	:	European PPP Expertise Centre

EU	:	European Union
Eurostat	:	Avrupa İstatistik Ofisi
FED	:	Federal Reserve
GKY	:	Geleneksel Kamu Yönetimi
GSYH	:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IBRD	:	Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası
IMF	:	International Monetary Fund - Uluslararası Para Fonu
JV	:	Joint Venture
KİK	:	Kamu İhale Kanunu
KİT	:	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	:	Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
KÖO	:	Kamu Özel Ortaklığı
KÖİ	:	Kamu Özel İşbirlikleri
LDO	:	Lease-Develop-Operate
LOO	:	Lease – Own – Operate
m.	:	madde
MB	:	Merkez Bankası
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
ÖGŞ	:	Özel Görev Şirketi
PCP	:	Kamu - Vatandaş Ortaklığı
PFI	:	Project Finance Initiativa
PPIAF	:	The Public-Private Infrastructure Advisory Facility
pp.	:	pages
PPP	:	Public Private Partnerships
PSPP	:	Kamu Sosyal Özel Ortaklığı
PWK	:	Post Washington Konsensüsü
RG	:	Resmi Gazete

SBB	:	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SPV	:	Special Purpose Vehicle
ss.	:	sayfadan...sayfaya
STK	:	Sivil Toplum Kuruluşu
TDK	:	Türk Dil Kurumu
TINA	:	There Is No Another Alternative
TTB	:	Türk Tabipleri Birliği
t.y.	:	tarih yok
UNECE	:	United Nations Economic Commission for Europe
Yİ	:	Yap İşlet
YİD	:	Yap İşlet Devret
YKİ	:	Yeni Kamu İşletmeciliği
YKY	:	Yeni Kamu Yönetişimi
YSİD	:	Yap - Sahip ol - İşlet - Devret
WB	:	World Bank - Dünya Bankası
WHO	:	World Health Organization
WK	:	Washington Konsensüsü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Farklı KÖİ Tanımlamaları.....	60
Tablo 2. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Aşamaları ve Hükümetin Görevleri	80
Tablo 3. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Aşamaları	81
Tablo 4. Avrupa'daki KÖİ Projelerinin Ülkelere Göre Dağılımı (1990-2021).....	94
Tablo 5. Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı	120
Tablo 6. Türkiye'deki En Büyük KÖİ Altyapı Projeleri	122
Tablo 7. Türkiye'deki Güncel KÖİ Altyapı Projeleri.....	123
Tablo 8. Avrupa'da KÖİ Projelerine Verilen Kamu Kamu Garanti Tutarları (Seçili Ülkeler)	158
Tablo 9. Türkiye'de KÖİ Projelerine Verilen Kamu Garanti Tutarları.....	163

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1. Aktörlerine Göre KÖİ Biçimleri	62
Şekil 2. Farklı KÖİ Modellerine Göre Aktörler Arası Risk Paylaşımı	65
Şekil 3. Hizmet Akışı, Hizmetler İçin Ödemeler ve Finansman	76
Şekil 4. Kamu Özel İşbirliğinin Aktörleri	78
Şekil 5. KÖİ modeli veya Kamusal Fonlamanın Hükümete Olası Maliyetleri	85
Şekil 6. Türkiye’de Seçili Projelere Verilmiş Kamu Garantileri.....	164



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1. Avrupa KÖİ Projelerinin Sayısı - Tüm Ülkeler	90
Grafik 2. Avrupa KÖİ Projelerinin Toplam Değeri - Tüm Ülkeler.....	91
Grafik 3. 1990-2021 Sektörlere Göre Avrupa'daki KÖİ Projelerinin Sayısı - Tüm Ülkeler.....	92
Grafik 4. 1990-2021 Avrupa KÖİ Projelerinin Sektöre Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)- Tüm Ülkeler	93
Grafik 5. Birleşik Krallık'taki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri	95
Grafik 6. Birleşik Krallık'ta Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı	96
Grafik 7. Birleşik Krallık'ta Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Değeri (Milyar Euro) .	97
Grafik 8. Fransa'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri.....	98
Grafik 9. Fransa'da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı.....	99
Grafik 10. Fransa'da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Değeri (Milyar Euro)	100
Grafik 11. İspanya'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri.....	101
Grafik 12. İspanya'da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı	102
Grafik 13. İspanya'daki KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)	103
Grafik 14. Almanya'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri.....	104
Grafik 15. Almanya'da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı.....	105
Grafik 16. Almanya'da KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)	106
Grafik 17. Az Gelişmiş (Gelişmekte Olan) Ekonomilerde Özel Katılımlı Altyapı Projelerinde Yatırım Taahhütleri, 2011-2020.....	108
Grafik 18. 1990-2020 Yılları Arasında KÖİ Altyapı Yatırım Tutarlarının Bölgelere Göre Dağılımı.....	109
Grafik 19. 2011-2020 Yılları Arasında Özel Katılımlı Altyapı Projelerinde Sektörlere Göre Dağılımı.....	110
Grafik 20. Proje Sayısı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2021)	116
Grafik 21. Yatırım Tutarı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (Milyon ABD Doları) (1986-2021)	117

Grafik 22. Sözleşme Değeri İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2021)	117
Grafik 23. Proje Sayılarının Modellere Göre Dağılımı	118
Grafik 24. 1990-2020 (İlk Yarısı) Tarihleri Arasında Finansal Kapanmaya Ulaşan KÖİ Projelerini Sektörel Dağılımı.....	119
Grafik 25. 1990-2020 (İlk Yarısı) Tarihleri Arasında Finansal Kapanmaya Ulaşan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Yatırım Değeri Toplamı (Milyon ABD Doları)	121



ÖNSÖZ

Öncelikli olarak kendisini Mülkiye sıralarında dinlerken, birgün onun gibi bir akademisyen olma hayalini kurduğum hem akademisyen olarak hem insan olarak örnek aldığım sevgili hocam ve tez danışmanım Prof. Dr. Serdal BAHÇE'ye özel bir teşekkürü borç bilirim. Bu tez sürecinde hem tezimin ortaya çıkmasında büyük emeği olan hem de yaşadığım tüm zorluklarda destek olan sevgili hocam Doç. Dr. Cihan YÜKSEL'e çok teşekkür ederim. Değerli hocam Doç. Dr. Ferda DÖNMEZ ATBAŞI'na jürimde yer alarak, tezime sunduğu katkıları için çok teşekkür ederim.

Hayatımın en zor zamanlarında yanımda olan ve bu tezin bitebilmesinin mimarları arasında yer alan değerli arkadaşlarım Dr. Eylül Ece DEMİR, Dr. Özlem BULUT, Dr. Tülin TUNÇ ve Araş. Gör. Fatma YEŞİLKAYA'ya ve saymakla bitiremeyeceğim tüm dostlarıma teşekkürü borç bilirim. Bana hocam olmaktan öte hem mentor hem arkadaş olan, bu süreçteki en önemli destekçilerimden sevgili Doç. Dr. Hilmiye Yasemin ÖZUGURLU'ya özellikle teşekkür ederim. Ayrıca akademik hayatımda bana güvenerek, yol gösteren kıymetli hocam Doç. Dr. Meltem KAYIRAN'a minnettarım.

Bana her zaman inanan, yanımda olan değerli aileme özellikle her zaman bağımsız ve güçlü bir kadın olmam için mücadele etmiş babam ve anneme özel bir teşekkür borçluyum. Emeklerinizin karşılığını vermem dileği ile... Ek olarak, ailemizin en küçüğü Deniz'imiz seni çok özlüyoruz...

Son olarak, sevgili ev arkadaşım, her günümü kolaylaştıran Minnak'a da teşekkür etmek isterim. Tüm patili dostlarımız iyi ki varlar.

GİRİŞ

1970'lerin ortalarından itibaren yaşanan sermaye birikiminin kârlılık krizlerinin aşılması çabasına sosyal, ekonomik, politik hayatın her alanına sirayet eden neoliberal dönüşüm eşlik etmiştir. Emeğin İkinci Dünya Savaşı sonrasında elde etmiş olduğu kazanımlara karşı sermayenin tahammülü (birikim krizleri sebebi ile) azalmaya başlamıştır. Kapitalist sistemin bu tahammülsüzlüğe cevabı neoliberalizm olmuştur. Hem merkez hem çevre ülkelere gönüllülük/zorunluluk esaslı ile yerleştirilmeye çalışılan neoliberal aklın politikalarının başında özelleştirme (kamunun, kamusallığın, kamuya ilişkin her şeyin özelleştirilmesi), metalaştırma ve piyasalaştırma gelmektedir. 20.yy'ın sonlarından itibaren yaşanan bu paradigma dönüşümü ile kapitalizmin neoliberalleşmesi ve küreselleşmesi (krizlerin küreselleşmesi, savaşların küreselleşmesi vb.) sürecinde devlet ve kamu maliyesi de sistemin devamlılığını temin etmek adına yeniden ve yeniden dönüşmüştür. Devlete biçilen rol, hem reel hem finansal piyasayı kendi işleyişine bırakmakla beraber gerekli olduğunda müdahale ederek sistemin varlığını sürdürmek ve korumaktır.

Özelleştirme politikaları yani mülkiyetin kamu sektöründen özel sektöre devredilmesi, liberalizasyon döneminde talep edilen politika uygulamalarının başında gelmiştir. Kamu mülkiyetinin ve dolayısı ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini savunurken sunulan temel argüman ise kamu sektörünün verimsizliğidir. Özelleştirme uygulamalarının etkinliği, verimliliği, şeffaflığı arttırırken, işsizliği azaltacağı ve ekonomik büyümeyi teşvik edeceği iddia edilmiştir. Ancak politikadan beklenen olumlu sonuçlar elde edilememiş ve toplumda özelleştirmeyi savunmuş kesimlerde dahi özelleştirmeye dönük ön yargı oluşmuştur. Bu durum "kamu" kelimesinin kavramın altında yer aldığı, kamu mülkiyetin özelleşmediği, daha masum görünen KÖİ uygulamalarını gündeme taşımıştır. 1990'larda uygulama alanı bulan Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) politikaları; Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası

(WB) vb. dünyanın önemli ekonomik aktörleri tarafından tavsiye edilerek özelleştirmenin yerini almıştır. KÖİ uygulamaları (daha önce özelleştirme politikaları savunulurken ileri sürülen) şeffaflık, verimlilik, özel sektörün finansal ve teknolojik olanaklarından yararlanma, daha düşük maliyete hizmet üretimi vb. argümanlarla savunulmuştur.

Sermaye, İkinci Dünya Savaşı sonrasında toparlanma ve güçlenme dönemi diyebileceğimiz ve uluslararası ölçekte uygulanan kapalı-korumacı politikaların kanatları altında, sınıf çatışmalarının yumuşatıldığı bir düzlemde kendini yeniden üretmiştir. Lakin ülke içinde biriken sermayenin işleyebileceği alanlar sınırlıdır. Neoliberal serbestleşme ve deregülasyon politikaları hem ulusal hem uluslararası ölçekte sermayeye, birikimini işletebileceği sınırsız alan açmıştır. 1990'larda finansal kapitalizmin hızla gelişmesi ile özellikle 21.yy'ın başından itibaren sermayenin kar alanları ciddi ölçüde finansal araçlara kaymış, sermayeye reel üretimin sınırlarını aşan bir birikim ve kendini yeniden üretme alanı açılmıştır. Bu noktada dikkat çekmek istediğimiz sorun sermayenin birikim krizleri yaşadığında devletin ve ekonomik modelin sermayeye göre adaptasyonu olmaktadır. Zaman zaman emek sınıfının ve kamunun çıkarları ile çatışır biçimde gerçekleşen bu dönüşümler, bizi sermayenin ön koşulu olan ilk birikim aşamasını düşünüp günümüzdeki sermaye birikimi ile kıyaslayarak değerlendirmeye götürmektedir.

Marx (2015: 688) tarafından “kandan ve ateşten harflerle yazılmış” bir tarih olarak ifade edilen ilk birikim sürecinden hareketle, sürecin devamlılığına ilişkin 21.yy'daki ilk birikim tartışmalarının modern temsilcilerinden olan Harvey'in öne sürmüştüğü neoliberal yeni birikim araçları ile mülksüzleştirerek ilkel birikim meselesi bu tezin hareket noktasını oluşturmaktadır. Neoliberal paradigmanın “post truth” (gerçek/hakikat ötesi) diyebileceğimiz politika “önerileri”, devam eden ilk birikim tartışmaları ile ilişkilendirilerek değerlendirilecektir. Neoliberalizmin güncel politika önerilerinden olan kamu özel işbirliği sözleşmeleri bağlamında devam eden sermaye birikim süreci ele alınacaktır. Bu kapsamda tezin amacı, kapitalist birikim süreci ve dolayısı ile devlet

algısının geçirdiği dönüşümlere referansla ortaya çıkan kamu özel işbirlikleri politikalarının sermayenin güncel birikim araçlarından biri olduğunu ortaya koymaktadır.

Eleştirel ekonomi politik zeminde Kamu Özel İşbirliklerini açıklamaya çalışmanın, ana akım çalışmalardaki değerlendirmelerin aksine, KÖİ politika ve uygulamalarının özünü, tarihselliğini, içinde barındırdığı ilişkileri görmeye yardımcı olacağı, ek olarak dünyada ve Türkiye’de devam eden KÖİ tartışmalarına bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmamızda, temelde “KÖİ’lerin sermaye birikimindeki rolü nedir?”, “KÖİ’ler emek-sermaye çelişkisinin neresinde konumlanır?”, “KÖİ kamu bütçesine yük mü getirmektedir?”, “KÖİ’lerin özelleştirmeden tek farkı basit bir dil oyunu mudur?” sorularına yanıt aranacaktır. Bu bağlamda çalışmamız üç bölüme ayrılmıştır.

Birinci bölümünde devlet-ekonomi ilişkisinin temellerini oluşturan iktisadi düşünceler ve devlete bakış açıları değerlendirilerek, iktisadi düşüncedeki dönüşümün devlet ve kamu maliyesinde yarattığı değişimler ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Devlet, kamu, kamu hizmeti ve kamu maliyesi kavramlarının etimolojisine ilişkin bir giriş yapılarak, mali sosyoloji perspektifinden kamu maliyesinin geçirdiği dönüşümün toplumların tarihini anlamak açısından önemine değinilecektir. Akabinde fizyokrasiden neoliberalizme geçiş sürecinde devlete/kamu maliyesine bakışın ve politika önerilerinin nasıl dönüştüğü açıklanacaktır. Son olarak, neoliberalizmin 1970’lerden günümüze özellikle 2008 yılında başlayan büyük durgunluğun ardından devlet ve kamu maliyesine bakışındaki dönüşüme yer verilecektir. Bu bölümde esas vurgulamaya çalışacağımız hala içinde yaşadığımız neoliberal dönemde para kamu maliyesinde özellikle kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin sunumuna dönük yarattığı devinimler olacaktır.

İkinci bölümde 1990’larda İngiltere’de uygulamaya konan “özel finansman girişimine” (PFI) dayanan kamu hizmetlerinin yeni finansman yöntemi dediğimiz kamu özel işbirliği politikasının teknik boyutuna ve uygulamalarına yer verilecektir. Öncelikle

KÖİ sözleşmelerinin kavramsal, tarihsel sınırları çizilerek, sözleşmelere ilişkin teknik detayların ardından bu sözleşme uygulamalarının neden savunulduğu anlatılacaktır. Son olarak, Avrupa’da ve Türkiye’de KÖİ modelinin gelişimi ve uygulanmasına ilişkin betimleyici değerlendirmelere yer verilecektir.

Üçüncü bölümde sermaye birikiminin sürekliliği temelde Marx ve Harvey’in görüşlerinden hareketle açıklanarak, KÖİ politikalarının sermaye birikiminin bir aracı olduğu tezlerine yer verilecektir. İlk olarak Marx’ın ilk birikim tartışmalarına yer verilecek, ardından Harvey’in mülksüzleştirerek birikim kavramı anlatılacaktır. Birikimin sürekliliğine ilişkin diğer güncel tartışmalara değinildikten sonra KÖİ’lerin sermaye birikimi sürecindeki rolü, sınıfsal karakteri ve kamu bütçesi üzerindeki yükü (veri kısıtı altında) değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET- EKONOMİ İLİŞKİSİ ÇERÇEVESİNDE KAMU MALİYESİNDE DÖNÜŞÜM

1.1. Kavramsal Değerlendirme

Devlet kavramına karşılık olarak, Antik Yunan'dan günümüze birçok farklı kavram tercih edilmiştir. Bugünkü anlamı ile modern devlete karşılık gelecek ilk kullanım, 14.-15. yy gibi daha yakın bir tarihi, Rönesans'ı bekleyecektir. Devlet kavramının kullanımı yaygınlaşmaya kadar, içinde yaşanılan topluluğu ifade etmek üzere “polis, site, res publica, civitas, regnum, commonwealth” gibi farklı kavramlar kullanılmaya gelmiştir (D'Entreves, 2018: 193). Devlet kavramının kökenleri, özünde ve rollerinde geçirdiği dönüşüm felsefeden siyaset bilimine, tarihten maliyeye, ekonomiye kadar sosyal bilimlerde merak uyandırmış ve disiplinler arası çalışmalara konu olmuştur.

Kemal Gözler devlet teriminin etimolojisine inerek, Batı dillerindeki “state” (estado, stato, staat vb.) kelimesi ile Türkçe'ye Arapça'dan geçen “devlet” kelimesini kıyaslamıştır. Batı dillerindeki devlet kavramına karşılık gelen “state” kelimesinin durağanlık belirten -sta kökünden türediğini, durağan ve istikrarlı bir devlet tanımını yansıttığını ifade eder. Arapça'dan Türkçe'ye geçen “devlet” kelimesi ise “tedavül eden”, “elden ele geçen” anlamında dinamik bir kavrama denk gelmektedir ve istikrarsızdır (2017a:5-9). TDK'de (Türk Dil Kurumu) devlet “büyüklük”, “mevki”, “mutluluk”, “talih” sözcüklerine karşılık gelmektedir (TDK Sözlükleri, t.y.). Dinamik, elden ele geçen devlet tanımı aynı zamanda ele geçirildiğinde şans ve mutluluk kaynağı olarak da görülmektedir, denebilir. Kemal Gözler bu noktaya vurgu yaparak, devlet yönetimini “kaybetmenin” toplum ve mağlup yönetim bazında olumsuz bir durum, “iktidarla beraber sahip olunan her şeyi kaybetme” olarak algılanmasına dikkat çekmiştir (Gözler, 2017a: 7-8). Bu tip toplumlarda iktidar olmak, elden ele değişen devletin tüm kurum ve maddi

olanaklarına sahip olmak ve bu olanakları kullanmak-kullandırtmak anlamını taşımaktadır. Gözler (2017a: 8), “Devlet kelimesinin kullanıldığı toplumlarda iktidardan düşenler, gözden de düşüyorlar; sadece iktidarı değil, itibarlarını ve servetlerini de yitiriyorlar”, diyerek durumu özetlemektedir. Batı toplumlarında ise “state” sabitliğe vurgu yapan bir varlıktır, iktidarlar gelip geçer ve iktidar öncesi ve sonrası niteliklerinde “devletli” toplumlarının aksine çarpıcı değişiklikler olmaz. Oxford Sözlüğü “state” kavramını “tek bir hükümet tarafından kontrol edilen organize bir siyasi topluluk olarak kabul edilen ülke” veya “bir ülkenin bir parçasını oluşturan organize bir siyasi topluluk” biçiminde tanımlamaktadır. Aynı zamanda “state” sözcüğü durum anlamına gelen “condition” ile eş anlamlı olarak “belirli bir zamanda bir şeyin içinde bulunduğu koşul” anlamında kullanılmaktadır (Oxford University Press, t.y.). Bu kullanım kelimenin özünde taşıdığı durağan durumu nitelemektedir. İngilizce “state” kelimesinin kökeninin Latince’de “durum” anlamına gelen “status” kelimesi olduğu dil biliminde genel kabul görmektedir. Benzer biçimde Fransızca “etat” kelimesinin “status” kelimesinden türediği kabul edilmektedir. “Status” kelimesinin devlet kavramının bugünkü modern anlamı ile ortaya çıkmadığı ve benimsenmediği Orta Çağ’da mutluluk, refah anlamlarında da kullanıldığı da bilinmektedir. Devletin modern anlamda kullanımı ve yaygınlaşmasının ise Machiavelli ile olduğu kabul görmektedir. Machiavelli’nin yeni bir devleti (prenslik) anlattığı Hükümdar adlı eserinde, modern devletin unsurları yer almaktadır. Bunlar toprak parçası, halk ve egemenliği elinde bulunduran kolektif-siyasi bir topluluktur (Brancourt, 2018: 178; D’Entrèves, 2018: 193-197).

Devlet kavramının mülk, mülkiyet anlamına kullanılmasına gelecek olursak, Gözler “mülk kelimesinin kullanıldığı toplumlarda, yöneticilerin, devlete, bir kamu hizmeti teşkilatı olarak değil de, kendi mülkleriymiş gibi baktıkları söylenebilir. Bu toplumlarda yöneticiler, bir malikin mülkü üzerinde tasarruf ettiği gibi, devlet üzerinde tasarrufta bulunmaya çalışırlar” (2017b: 42) şeklinde ifade etmektedir. Dolayısı ile

devleti algılayış biçimi, devletin ve politikalarının geçirdiği devinim devleti oluşturan topluma dair önemli ipuçları sunmaktadır. Modern devlet ve modern toplum karşılıklı olarak birbirini etkileyen, birbirine içkin, tarihsel süreçlerin ürünüdür. Primitif kabilelerden, feodal toplumlara, imparatorluklardan günümüz ulus-devletlerine kadar yaşanan her süreç bugünkü modern devlet ve toplum ile ilişkilidir.

Kamu kelimesinin ise modern Türkçeye “hepsi, tamamı” anlamına gelen “qamug” (Kaşgarlı Mahmut, 2005: 396) kelimesinden türediği kabul edilmektedir. İngilizcede kamu kavramını karşılayan “public” kelimesinin ise “halkın, devletin, ortak, genel olarak halka ait” anlamlarına gelen Latince “publicus” kelimesinden, bu kelimenin ise eski Latince “halka veya insanlara ait” anlamına gelen “poplicus” ve “insanlar” anlamında “populus”tan türediği kabul edilmektedir (Online Etymology Dictionary, t.y.). Maliye kelimesi ise Arapçadaki mālīyye (kelime kökü –mal) kelimesinden dilimize geçmiştir. TDK maliye kavramını “Kamu ile ilgili işlerin yürütülmesi için gerekli gelirleri ve harcanan paraları düzenleyen kuralların bütünü” veya “devlet gelir ve giderlerini yöneten kuruluş” şeklinde tanımlanmaktadır (TDK Sözlükleri, t.y.). Türkçeye girişi Tanzimat’a dayanmakla birlikte sözcüğün dile yerleşmesi 1987 yılında bakanlık adı altında örgütlenmesi ile gerçekleşmiştir (Akdoğan, 2020: 2). Son olarak, kamu maliyesi özel ekonomide bireysel ve grup davranışları üzerine alternatif mali kurumların etkisini inceleyen bir bilim dalı olarak ifade edilmektedir (Buchanan, 1999: 5).

Kamu hizmeti kavramı ise Fransızcadaki “Service Public” ve Almandaki “Oeffentliche Anstalt” kelimelerinin etkisi ile Türkçede “hidemeti umumiye”, “amme hizmeti”, “hidemati amme” biçimlerinde kullanılmıştır. Modern Türkçede “Public service” kavramına karşılık olarak geniş ölçüde “kamu hizmeti” kavramı kullanılmakla beraber “kamusal hizmet” kavramının daha yerinde bir kullanım olacağı iddia edilmektedir. Son olarak batı dillerinde kullanılan service kavramı durmak, durağanlık içeren bir kökene sahip iken Türkçedeki hizmet kavramının dinamik bir anlam içerdiği

ifa, yapma etme, sunma süreçlerine vurgu yapması yönü ile durağan anlamdaki “public service” kavramından farklılaştığı söylenebilir (Derbil, 1950: 28-30).

Kamu maliyesi tarihinde yöneticilerin uyguladığı politikalar, yönetilenlerin tercihlerini, uygulanan kamu politikaları ve hizmetleri dolayısı ile toplumun yaşantısını şekillendirilmektedir. Maliye tarihine ve kamu maliyesine bu tarihsel ilişkiler düzleminde bakış açısı, kapitalist devletin krizini açıklarken Rudolf Goldscheid’in geliştirdiği Joseph Schumpeter’in ise Goldscheid’i eleştirmek üzere tekrar ele aldığı “mali sosyoloji” kavramı çerçevesinde açıklanmıştır (Gürkan, 2014: 46-47). Hatta daha ileri gidecek olursak, kamu maliyesi ve geçirdiği devrim toplumun tarihini anlamakta önemli bir başlangıç noktası sunmaktadır (Schumpeter, 1991[1918]: 101). Bu sebeple hem Goldscheid hem Schumpeter kamu maliyesinin veya devletin geçirdiği dönüşümü sorgulamanın hem toplumsal tarihi hem politik-ekonomik tarihi anlamlandırmak açısından önem arz ettiğini vurgulamaktadır:

“Kamu maliyesi tasarımı, her zaman için ulusal ve sosyal gelişme üzerinde belirleyici bir etkiye sahip olmuştur. Vergi mücadeleleri, sınıf mücadelesinin en eski biçimidir ve mali konular, insanlığın en güçlü ruhsal hareketlerinden bile ciddi katkıda bulunmuş bir nedendir. Örneğin, büyük dini devrimlerin tahammül edilemez vergi baskısında güçlü bir şekilde kök saldığı kanıtlanabilir bir gerçektir. Diğer taraftan, devrimlerin çoğunun başarısızlığının aynı sosyolojik kaynağa dayandığını -yani galip sınıfların maliye politikasındaki eksikliklerine- gözlemlemek ilginçtir (Goldscheid, 1958: 202).”

“Bir halkın maliye tarihi, her şeyden önce genel tarihinin önemli bir parçasıdır. Ulusların kaderi üzerinde büyük etki, devleti gerektiren ihtiyaçlardan yayılan ekonomiden doğmuştur. Ve bizim insanımız her ne olduyrsa devletin mali baskısı altında olmuştur. Kamu maliyesi toplumu araştırmak için en iyi başlangıç noktasıdır” (Schumpeter, 1991[1918]: 100-101).

Vergi oranları, vergi yükünün kimin üzerinde kaldığı; kamu borcu-özel borçların durumu; kamu giderlerinde faiz ödemelerinin miktarı, kamu giderlerinde yatırım veya cari harcamaların, karşılıksız transferlerin miktarı; kamu açıkları-bütçe açıkları ve finansman yolları; kamu varlıklarının ve KİT’lerin durumu, özelleştirme, kamulaştırma politikaları ve burada sayamayacağımız kadar fazla kamu maliyesi politikalarında

yaşanan değişim ve değişimin yönü devlete bakış açısını, hâkim iktisadi düşünceyi ve toplumların tarihini anlamamızda önemli ipuçları sunmaktadır. Devlete bakış açısı ve hâkim iktisadi düşünce ile birlikte uygulanan kamu maliyesi politikaları ile politikaların sınıfsal karakteri de dönüşmüştür ve bu devrim devam etmektedir.

Kamu maliyesinin zenginliğinin altın miktarı ile ölçüldüğü merkantilist dönemde korumacı ve kapalı bir ekonomi modeli, güçlü devlet fikri hâkimken; birkaç yüzyıl sonra klasik liberal bakış açısının hâkimiyet kazanması ile küçük devlet, serbest ekonomi ve dış ticaret, dengede kamu bütçesi düşünceleri egemen olmuştur.

1.2. Devlet- Ekonomi İlişkisinin Kuramsal Temelleri

Bu bölümde amacımız modern ulusal devletlerden günümüz küresel kapitalist devletlerine geçiş sürecinde devlet-ekonomi ilişkisinin düşünsel alt yapısını oluşturmuş iktisat okullarına ve devlete yaklaşımlarına yönelik genel bir bakış açısı sunmaktır. Tarihsel gelişim çerçevesinde, yer, zamanın koşullarına göre devlete, ekonomiye, sınıfa farklı bakış açılarından farklı iktisadi fikirler türemiştir. Özetle, iktisat okulları ekonomiye farklı konumlanma noktalarından bakılması sonucu ortaya çıkmıştır. Bu bölümün alt başlıklarında sıra ile Klasik İktisat, Neoklasik İktisat, Keynesyen İktisat, Post- Keynesyen İktisat ve Neoliberal İktisat incelenecektir. Bu başlık altında Klasik iktisadi önceleyen dönemin iktisadi politik bakış açısına yönelik bir giriş yapılacaktır.

15.yy-18.yy arası, feodal devletlerin yıkıldığı monarşilerin ortaya çıktığı, sanayi devrimi öncesi sömürgeciliğin ve ticaretin ekonomik araçlar olduğu dönemde merkantilist iktisadi düşüncenin farklı biçimlerinin hâkimiyeti altındadır. Bu düşünce İngiltere’de ve Fransa’da daha çok tüccarların öncülüğünde serbest ticaret düşüncesi etrafında, Hollanda’da Kolbertizm adı altında devlet eli ile sanayileşme biçiminde, Almanya’nın parçalı yapısında Kameralizm adı altında kapalı ve güçlü devlet maliyesi çerçevesinde, İtalya’da ve İspanya’da ise para kavramı üzerinde yükselmiştir (Kazgan,

2000: 46). Merkantilizm temelde güçlü devlet ve dolayısı ile güçlü ordu, güçlü ekonomi, güçlü bütçe, güçlü kamu maliyesi, nüfus artışı ve kamu harcamalarında artışı hedefleyen ticaret temelli bir ekonomik teoridir (2000: 44).

Merkantilizmin temel ilkelerinden hepsini önceleyeni “bulyonizm” yani değerli madenlere önem atfedilmesidir. Ekonomi de değerli madenlerden elde edilen metal paranın hâkimiyetindedir, dolayısı ile kıt olan değerli madenler ekonominin sürekliliği için önemlidir (Eğilmez, 2009: 12-13). İthalat yasakları, ihracat sınırlamaları, tekellerin ortaya çıkması, zenginlik biriktirmek amacı ile sömürgecilik politikasının gelişmesi, rekabet yasakları gibi parayı ülke içinde tutmaya yönelik ve korumacı uygulamalar bu dönemin politikalarını oluşturmaktadır. Merkantilizmde tüccarların, çıkar gruplarının talepleri devlet çıkarının arkasına gizlenmiştir (Hunt, 2005: 47-49).

Merkantilist dönem ticaret kapitalizminin geliştiği dönemdir. Tüccarların baskı ve egemenliği sanayi devrimi ile ticari kapitalizmden sanayi kapitalizmine geçilmesiyle sanayi burjuvazinin baskın çıkar grubu olmasına kadar varlığını sürdürmüştür. Merkantilizmin sınıfsal karakteri ve literatüre kattığı “politik iktisat” terimi Kazgan’ın şu cümleleri ile özetlenebilir:

“Merkantilizm, yeni ticari kapitalist sınıfın ideolojisini yansıtan bir ‘politik iktisat sistemi’ olarak, aşağı yukarı üç yüzyıl ulusal devletlerin iktisat politikası ilkelerini belirlemiştir. ‘Politik iktisat’ deyimi de, ilk defa merkantilistler tarafından kullanılmıştır” (Kazgan, 2000: 43).

Bir politik iktisat sistemi olarak adlandırılan merkantilizm hâkimiyetini, sanayi kapitalizminin gelişmesi -sanayi burjuvazisinin ve işçi sınıfının ortaya çıkışı, buharlı makinelerin icadı- ile laissez faire düşüncesinin etkisi altında gelişen serbest ticaret, küçük devlet, bütçe dengesi gibi merkantilizme zıt politikaları savunan klasik iktisadi düşüncenin hâkimiyetine bırakmıştır.

1.2.1. Klasik İktisat ve Minimal Devlet

18.yy'da François Quesnay'in iktisadi görüşlerini esas alan ve Merkantilizmin aksine zenginliği değerli madenler yerine tarımsal üretimde olduğunu iddia eden doğal hukuk felsefesine tabii bir iktisadi görüş olan “fizyokrazi” ortaya çıkmıştır (Pınar, 2017: 5). Klasik görüş kökenlerini fizyokrazinin temel sloganlarından olan laissez faire (liberal) öğretilerinden almaktadır. Fransız deviminin etkisi ile “bireylere kamudan bağımsız bir özerk alan tanıyan bu (bireyci) liberal zihniyet, *laissez faire*, *laissez passer* (bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler) ilkesi üzerine oturtulur” (Sobaul, 1982: 212'den akt. Ağaoğulları, 1989: 206).

Aynı dönemlerde İngiltere daha önce görülmemiş teknolojik gelişmeler yolu ile üretimde ciddi verimlilik artışlarının sağlandığı, fabrikaların kurulduğu, kapitalist girişimci ve ücretli işçi sınıfının ortaya çıktığı büyük bir dönüşüm yaşanmaktadır. Klasik Okulun etkili olduğu dönemi Adam Smith'in “Milletlerin Zenginliği” (1776) kitabının yayımlanması ile başlatıp ve John Stuart Mill ile sonlandırmak mümkündür. Klasik düşünce Marx'ı, Marx'ın ardıllarını, Neoklasik düşünceyi etkilemiştir. Klasik okul heterojen bir yapıya sahiptir. Bu okul Ricardo, Malthus gibi okulun ilkelerini kısmen reddeden isimlerin yanında Marx gibi klasik ekonomi politiğe devrimci eleştiriler getiren isimleri de içermektedir (Kazgan, 2000: 69).

Bireysel özgürlük, bireysel çıkar temelli öğretisi özel girişimcilerin önünde hiçbir engelin yani devlet müdahalesinin olmamasını, ekonomik ve politik alanın ayrılmasını, devletin sadece belirli görevleri üstlenen bir düzenleyici olarak ekonomik alanda yer almasını ifade etmektedir. Ekonominin politik olandan ayrılması ve ekonomik alana ekonominin kendi yasalarının hâkim olması, üretim ve bölüşümün politik olanın dışında ekonomik alanda “piyasa”da belirlenmesidir (Telatar, 2004: 19-20). Klasik iktisadın bu kabulünden çıkan sonuç ise ekonomide ortaya çıkan sorunların geçici olduğu, bu

sorunların piyasanın kendi yapısı içinde çözüleceği ve devletin piyasanın işleyişine sosyal veya ekonomik nedenler ile müdahalesine gerek olmadığıdır (Ataç, 2016: 5).

Klasik iktisadi düşüncede iktisadi yaşam çeşitli yasalara tabidir, bu yasalar incelenip, araştırılarak ekonomik yaşam koşulları düzeltilebilir. Bu düşünce sistematığının kaynağı ise doğa bilimlerinin başarısından etkilenerek onların yöntemlerini benimsemiş olmalarıdır. Buradan hareketle doğa bilimlerinde kullanılan matematiksel, deneye dayalı yöntemler ve yasalar iktisatta uygulanabilir görülmüştür (Kurz, 2017: 31).

Toplum farklı rolleri olan sınıflara ayrılmıştır; toprağa sahip olmaktan kaynaklı rant geliri elde eden toprak sahipleri (bu sınıf emek harcamadan gelir elde eden, sermaye birikimine dikkate değer bir katkı sağlamayan bir sınıf olarak görülmektedir); yaşamlarını devam ettirecek kadar ücret geliri elde etmek zorunda olan emekçiler (geçimlik ücretinden nadiren tasarruf yapabilen sınıf) ve üretim araçlarına sahip olan kar geliri elde eden (tasarruf yapabilen) kapitalist girişimcidir (Kurz, 2017: 32-33).

Klasik iktisatçıların çoğunun savunduğu değer teorisi ürünün fiyatının içinde somutlaşan emek-zaman ile belirlendiği klasik emek-değer teorisidir. “Emek, bütün malların değişim değerinin gerçek ölçüsüdür” (Smith, 2014: 31). Emeğin ürününde somutlaşan emeğin miktarı, üretildiği emek-zaman o ürünün değerini dolayısı ile işçinin reel ücretini de belirlemektedir. Serbest rekabetçi ekonomide bu koşullar altında kâr oranları, ücret ve rantlar eşitlenme eğilimindedir. Toplumsal zenginliğin kaynağı altın, gümüş gibi değerli madenler değil emektir ve iş bölümü ve uzmanlaşma ile artan emek verimliliğidir. Smith ve Ricardo artık ürün kavramından bahsetmişlerdir, ekonominin yeniden üretilmesi toplumsal artığın devamlılığı ile sağlanmaktadır. Marx’ın baktığı gibi eleştirel bakmamakla birlikte artığın farkındadırlar. Ekonomide amaç bu artığı arttırma ve tasarrufa veya yatırıma yönlendirmektir (Kurz, 2017: 35-38). Bu artıktaki karların kaynağını oluşturmaktadır.

“Malların toplam değeri iki parçaya ayrılır: Biri mal mevcudunun karlarını, diğeri emeğin ücretlerini oluşturur” (Ricardo, 2013: 83.).

“Toprak mahsulünün emekçiye ve toprak sahibine yapılan ödemedenden sonra kalan miktarı, çiftçiye aittir mal mevcudu kârını oluşturur” (Ricardo, 2013: 85).

Klasik iktisatçılar bireylerin ekonomik faaliyetlerinin birbirine bağımlı olduğunu kabul ederek analizlerine dâhil etmişlerdir. Kişisel çıkarları doğrultusunda hareket eden bireylerin kararları birbirini etkilemektedir. Piyasada kendi çıkarına göre hareket eden bireylerin aç gözlülüklerinin kargaşa yaratmasının önüne geçen toplumsal bir düzen, uyum oluşmasını sağlayan unsur ise rekabettir. Rekabetçi piyasada bireysel çıkarlardan toplumsal çıkarların maksimizasyonuna ulaşılacağını öngören mekanizma “görünmeyen el (görünmez el)”dir (Heilbroner, 2019: 49-51).

Rekabet içinde bulunan ve bencil çıkarlar peşinde koşan bireylerden oluşan piyasada ücretler, fiyatlar ve faizler esnektir. Ekonomi piyasalar aracılığıyla düzenlenir, piyasalar hiçbir müdahaleye gerek olmaksızın kendi kendine ve kendi yasaları ile “tam istihdama”¹ ulaşabilmektedir. Piyasalarda dengeden bir uzaklaşma olması durumunda görünmez elin yardımı ile arz veya talep fazlası temizlenerek doğal fiyat² düzeyine yaklaşılabilecek ve denge yeniden sağlanacaktır (Telatar, 2004: 24-25; Kurz, 2017: 30). Kendi çıkarları peşinde koşan bireylerden oluşan rekabetçi piyasada her arz kendi talebini yaratmaktadır (Say Kanunu)³. Dolayısı ile istenmeyen kaynak tahsisi sonucu ortaya çıkan arz-talep dengesizliği geçici olacak ve talep yetersizliği piyasanın kendi işleyişi içinde müdahale olmaksızın tam istihdam gelir ve istihdam düzeyin de denge durumuna gelecektir (Bocutoğlu, 2008: 22).

¹ Klasiklere göre sadece kısa dönemde işsizlik söz konusu olabilir ve geçicidir. Uzun dönemde ortadan kalkacaktır. Uzun dönemde ise gayri iradi işsizlik söz konusu değildir, yalnızca kişilerin kendi tercihleri ile iş gücü piyasasına dâhil olmadığı iradi işsizlik durumu söz konusu olabilir.

² Ricardo (2013: 67)’ya göre “emeğin doğal fiyatı, emekçilerin soylarını bir artma ya da azalma olmaksızın korumaları ve sürdürmeleri için gerekli fiyattır”.

³ Jean Baptiste Say’ın adı ile anılan “Say Kanunu diğer adı ile Mahreçler Kanunu” Klasik İktisat’ın temel kabullerinden, aynı zamanda da en çok eleştiri alan ilkelerinden biridir. Say Kanunu paranın yansız olduğu ve değişim aracı olduğu, laissez faire öğretisinin hâkim olduğu, piyasalarda sadece geçici dengesizliklerin olabileceği kabulleri ile piyasada üretilen her malın tüketileceğini, toplam talep miktarının arz edilen miktarın toplamı olduğunu savunmaktadır (Savaş, 2000, 299-302).

Heibroner, Smith'te devletin savurgan ve dolayısı ile verimsiz olarak kabul edildiğini, bu nedenle devletin piyasaya müdahalesinin minimum düzeyde olması gerektiğinin savunulduğunu ifade etmektedir (Heilbroner, 2019: 61). Smith devlete savunma (iç ve dış güvenlik), adalet, eğitim ve altyapı hizmetleri olmak üzere üç görev yüklemiştir. Devlet yalnızca belirlenen bu görevleri yerine getirmelidir (Kirmanoğlu, 2019: 19). Klasik Okul'un devlete yüklediği görevler bu çerçevede şekillenmiştir.

Klasik iktisatçılar verimsiz devlet kabulünden hareketle maliye politikasının etkinliğini reddederler. Genişletici bir maliye politikasının ekonomide sadece fiyat düzeylerini yükselterek enflasyona yol açacağı ve ekonomide daha kötü bir sonuç yaratacağı iddia edilmektedir. Dolayısı ile kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin birbirine eşit olmasını yani denk bütçeyi savunmaktadırlar. Bu koşullar altında görünmez el vasıtası ile piyasada müdahale olmaksızın yatırım ve tasarruf özdeşliği yani denge sağlanacaktır (Bocutoğlu, 2008: 45).

Kamu harcamaları verimsiz bir harcama olması gerekçesi ile düşük tutulmalıdır. Ayrıca kamu harcamalarının borçlanma ile finanse edilmesine de karşı çıkmaktadırlar. Kamu borcu, üretken sermayenin kullanabileceği kaynakların üretken olmayan rantiyeye aktarılmasıdır (Dome, 2004'den akt. Ağdemir ve Gürkan: 2019: 470). Olağan dönemde kamu harcamaları ve kamu gelirleri eşit olmalı devlet sadece olağan üstü bir durum söz konusu olduğunda borçlanmalıdır (Smith, 2014: 1034-1035). Ayrıca kamu borçlanması gelecek nesillere yük olmakta, faiz ve anapara ödemeleri ile gelecekteki kamu harcamalarını arttırıcı etki yaratmaktadır. Devletin koruyuculuğunun karşılığı olan vergiler ise eşitlik, kesinlik, uygunluk ve iktisadilik ilkelerine uygun biçimde alınmalıdır. (Smith, 2014: 927-930).

Devlet, piyasaların iyi işlemesi için gerekli önlemler almalı ve sınırlı bir alanda faaliyette bulunmalıdır, bu koşullar altında piyasa devlet müdahalesinin olduğu durumdan daha verimli işleyecektir. Toplumsal refah, sosyal uyum ve üretim piyasaya müdahale

edilmediği durumda daha yüksek olacaktır. Klasik okulun devlet müdahalesi olmaksızın piyasa ilkelerinin en iyi durumu garanti edeceğine ilişkin iddiasını ve dolayısı ile kamu maliyesine bakış açısını Smith'in Ulusların Zenginliği adlı eserinden alıntı ile özetleyebiliriz:

“Kanunun hiçbir araya girmesi olmaksızın insanların kişisel çıkar ve hırsları, onların her topluluğun sermayesini orada yürütülen bütün çeşitli işler arasında, bütün topluluğun çıkarıyla imkân ölçüsünde en uzlaşacak oranda üleşip dağıtmalarına, tabii, önyak olur” (Smith, 2014: 696).

1.2.2. Neoklasik İktisat ve Kamu Hizmetleri Devleti

*“Eski Yunan dünyasında ortak çıkarlar merkeze koyarak düşünmeyi reddeden insanlara bencil, kendi çıkarına bakan anlamında idiotis denirdi”
(Varoufakis, 2020: 144).*

Neoklasik okul ekonomide önemli krizlerin yaşandığı 1870’li yıllardan “1929 büyük bunalımı” arasındaki iki buhran arası dönemde hakimiyeti sürdürmüştür, 1929 bunalımında yetersiz kalması sebebi ile 1980’lerden günümüze daha güçlü hakim bir paradigma olarak ortaya çıkacağı zamana kadar hâkimiyetini Keynesyen düşünceye devretmiştir.

Neoklasik düşünce okulu klasik okulun devamı niteliğindedir; klasik okulun tam rekabet koşullarının geçerli oluşu, rasyonel birey varsayımı, laissez-faire öğretisi, görünmez el varsayımı, tam istihdam dengesi varsayımı, Say kanunu, ücret ve fiyatların esnek olduğu varsayımı Neoklasik teoride de kabul edilmiştir. Neoklasik teorideki en temel farklılık, klasik okulun değer kaynakını harcayan emek kabul etmelerine dayanan emek-değer teorisinin yerini değer fayda ile belirlendiği öznel fayda-değer teorisine bırakmasıdır (Telatar, 2004: 43).

Neoklasik iktisatta özne klasik okulun aksine toplum değil özerk bireydir, metodolojik bireyci bir iktisat tanımı yapılmıştır. Buna dayalı olarak de birey temelli, öznel, mikro iktisadi temellerde (büyüme kalkınma yerine birey, bireyin faydası, etkinlik vb.) bir analiz yapmışlardır (Kazgan, 2000: 117; Kurz, 2017: 78). Neoklasikler

kapitalizmin sınıfsal karakterini (klasik iktisatta yer alır), tarihsel-toplumsal tüm boyutları ve koşulları ihmal ederek statik, soyutlayıcı, akılcı, analiz birimi dışında her şeyi veri ve sabit kabul eden (ceteris paribus) toplumdan kopuk birey temelli bir düşünce sistemi kurmuştur. Fizik bilimlerinin etkisi ile matematiksel bir yöntem kullanmış iktisadi matematik aracılığı ile iktisadi fizik bilimlerine yaklaştırmaya çalışmışlardır (Kazgan, 2000: 117-119).

Neoklasik teoriye göre, üreticiler üretim faktörlerini alternatif kullanım alanlarında ikame ederek (üretimde etkinlik sağlandığı nokta), tüketiciler faydalarına göre farklı malları birbirileri ile ikame ederek dengeye (tüketimde etkinliğin sağlandığı nokta) ulaşırlar, piyasa kaynakların en etkin kullanıldığı noktada pareto optimumdur. Pareto optimum kendi haline bırakılan piyasanın herkes için olması gereken yani en iyi gelir düzeyini temin eden birinci en iyi noktadır (Pınar, 2017: 9). Gregory Mankiw'e göre neoklasik iktisadın on temel prensibini şöyle sıralayabiliriz:

- i) İnsanlar her zaman mübadele (değiş-tokuş, trade-off) içindedir; piyasada karar alırken bir amaca ulaşabilmek diğerinden vazgeçmeyi gerektirir. Birey bazında bir malı satın almak için harcayacağı her birim para başka bir mal veya hizmet satın alımında kullanacağı para miktarını düşürmektedir. Ekonomi bu şekilde işler. Bu değiş-tokuş mekanizması hükümet karar alırken eşitlik ve etkinlik konusunda kendini göstermektedir. Hükümetler eşitlik amacı için etkinlikten, etkinliği sağlamak için ise eşitlikten feragat etmek durumundadır.
- ii) Bir şeyin maliyeti ondan vazgeçmenin bedeline eşittir (fırsat maliyeti); piyasa fırsat maliyeti kuralı ile işlemektedir. Bir mal veya hizmeti satın alırken bireyler bu malın fayda ve maliyetlerini kıyaslayarak karar vermektedir.

- iii) Rasyonel birey marjinal değerlere göre hareket eder: rasyonel karar alıcılar, piyasada mübadele sürecinde, toplam maliyetlere değil bir mal veya hizmetin son biriminin maliyetine yani marjinal maliyete bakarlar. Rasyonel olan marjinal (daha küçük) değerlere göre karar verilmesidir. Marjinal maliyet, marjinal ürün gibi kavramlar iktisata dahil edilmiştir.
- iv) İnsanlar parasal teşviklere karşılıklı verir; rasyonel bireyler fayda ve maliyeti karşılaştırarak karar verdikleri için ödüllendirici veya cezalandırıcı teşvikleri dikkate alırlar. Hükümetler kıt kaynakları tesis ederken teşvik politikalarına başvurmalıdır.
- v) Ticaret yapılması herkesi ticaretin olmadığı durumdakinden daha iyi bir konuma getirir; hem rasyonel bireyler hem ülkeler için ticaret daha çeşitli mal veya hizmete ulaşma şansı vermenin yanı sıra herkese kendi alanında uzmanlaşma olanağı tanır.
- vi) Ekonomiyi organize etmek için piyasalar genellikle en iyi yoldur; Smith'in görünmez el varsayımına dayanmaktadır. Merkezi bir planlama ile kimin neyi hangi fiyata tercih edeceğini, kişilerin zevklerini bilmek mümkün değildir. Buna karşın piyasa bir müdahale olmadan herkesin istediği mal veya hizmeti sunmaktadır.
- vii) Hükümet bazı durumlarda piyasa çıktılarını iyileştirebilir; hükümet görünmez elin iyi işlemesi için gerekli kurumları oluşturmalı ve gereken kuralları uygulamalıdır. Mülkiyet hakkının korunması gibi piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli koşulları sağlamalıdır.
- viii) Bir ülkenin yaşam standardı o ülkede üretilen mal ve hizmet üretme kabiliyetine bağlıdır; ülkelerin büyüme hızı, yaşam standardı ülkenin mal ve hizmet üretimindeki verimliliğine bağlıdır.

- ix) Hükümetin çok fazla para basması fiyatları yükseltir; hükümetlerin büyük miktarda para basması, enflasyona yol açar.
- x) Ekonomi kısa dönemde enflasyon ve işsizlik arasında bir tercih yapmak durumundadır; kısa dönemde hükümetin para basması para miktarındaki artıştan ötürü, mal ve hizmetlere talebi arttırmaktadır. Talep artışı karşısında firmalar hem malların fiyatlarını yükseltir hem de daha fazla mal üretmek için daha fazla işçi istihdam etmek ister. Sonuçta kısa dönemde enflasyon artar iken işsizlik azalır (Mankiw, 2018: 4-14).

Neoklasik devlet, klasik okulun minimal devlet tasarımından daha fazla rol üstlenmektedir. Mankiw'in ifade ettiği üzere devlet piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli olan kurum ve kuralların sağlanması ve korunması için serbest piyasaya müdahale edebilir. Bunun yanı sıra Neoklasikler klasik okulun aksine piyasanın başarısız olabileceği belirli alanların varlığını kabul etmektedirler. Bu durumda tam kamusal malların yanı sıra (genel güvenlik, adalet savunma gibi) piyasanın tek başına en iyiye ulaşamadığı durumlarda devlet müdahale etmelidir. Piyasa başarısızlıkları olarak adlandırdıkları bu alanlarda özel girişime bırakılması durumunda çeşitli etkinlik sorunları ile karşılaşılacağını öngörmüşlerdir. Piyasanın başarısızlığı kamu malları, doğal tekeller, dışsallıkların varlığı, eksik piyasalar ve mükemmel olmayan bilgi durumlarında mevcuttur (Kirmanoğlu, 2019: 106-108).

1.2.3. Keynesyen İktisat ve Müdahaleci Devlet

Amerika'da başlayıp ardından Avrupa'yı etkisine alan depresyon döneminde 1929 Büyük Bunalımı, Neoklasik İktisat'ın ilkelerinin yetersiz kaldığı ve "görünmez el" in devlet müdahalesi olmaksızın kendiliğinden piyasayı tam istihdam dengesine getiremeyeceğini göstermiş ve devlet müdahalesi ile kriz aşılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde karşılaşılan durgunluğu aşmak için devletler aktif olarak, işsizlik ile mücadele

için yatırımlara, krediler ve ücretlere müdahale etmişlerdir. Yaşanan durgunluk ve sonrası süreç Keynes'in yazdıklarını şekillendirmekle birlikte düşüncelerini hâkimiyet kazanmasına da zemin hazırlamıştır, denebilir (Kazgan, 2000: 2018-219). Ancak Keynes'in önerileri daha ziyade İkinci Dünya Savaşı sonrasında yıkılan dünya kapitalizmini yeniden ayağa kaldırma aşamasında uygulanırlık kazanmıştır.

İkinci Dünya Savaşından galip çıkıp “dünya kapitalizminin Ağası” (Kuruç, 2016: 16) rolünü üstlenen ABD'nin öncülüğünde, Sıcak savaşın peşinden Sosyalist bloğa karşı Soğuk Savaş koşullarında kapitalist dünya yeniden inşa edilmiştir. 1944 tarihinde bir dizi karar içeren Bretton Woods konferansı ile altın standardına dayalı sabit kur sistemine bağlanan yenedünya düzeni ve Bretton Woods İkizleri olarak zikredilecek olan IMF ve WB kurulmuştur. Bu döneme hâkim iktisat politikası ise talebi körüklemeye yönelik olan Keynesyen iktisattır. Karma kapitalist sistem sürekli olarak talebin canlı tutulması, talep devamlılığı üzerine kurulmuştur. Dolayısı ile sistemin işleyebilmesi ve ekonomik büyümenin sürekliliği için devlet ve kamu harcamaları ile boyuna talebi kamçulamak zorundadır (Kuruç, 2016: 12, 16-19).

Keynesyen kapitalizm yıllarında yeni “devlet zoru ile sermaye birikimine” (Beaud, 2016: 289) şahit olunmuştur. Ancak sadece sermaye değil, toplumun tüm kesimlerine yayılan bir refah mevzu bahistir. Kapitalizmin “altın yıllar”ında hem sermaye hem emeğin -yer yer sermayenin aleyhine- kazanımları olmuştur. Sanayileşme ve sermaye ülke sınırlarını aşarken, sömürgeciliğin lağvedildiği, emekçilerin ve sendikaların güçlendiği yani orta sınıftan da kapitalizmin de yükseliş devridir. Daha önce kendi kendine dengeye geldiği iddia edilen piyasaya sınır ve standartlar koyan bu sistem dünya kapitalizminde devletin müdahalesi ile yüksek büyüme ve refah ortaya çıkarmıştır (Beaud, 2016: 286-287, 294-295). Devlet müdahalesinin kabulü ile tam rekabet piyasalarının reddi, Say kanununun da reddiyesi anlamı taşımaktadır.

Keynes, krizin dolayısı ile işsizliğin nedeninin yüksek reel ücretler olduğunu iddia eden neoklasik görüşü reddeder. Krizler yüksek ücretlerden değil, efektif talep yetersizliğinden kaynaklı olarak ortaya çıkmaktadır. Arzı karşılayacak yeterli talebin bulunmamasının ürünü olan krize, bir de ücretleri kısarak tepki verilmesinin krizin daha da derinleşmesine yol açacağı iddia edilmektedir (Orhan, 1990: 43'den akt. Altıok, 2009: 79).

Piyasada üretilen her malın satılacağı piyasayı kendiliğinden yaratacağı arz kısıtlı bir kabul iddiasının aksine talep kısıtlı (toplulaştırılmış) efektif talep ilkesini kabul etmektedir (Kurz, 2017: 163). Keynes (2010: 33)'e göre "İstihdamın Genel Teorisi'nin özü" efektif talep ilkesidir.

Piyasada yurtiçi talebi belirleyen, tüketim (aynı zamanda marjinal tüketim eğilimine, c 'ye bağlıdır) ve yatırım harcamalarıdır ve bu harcamalar milli gelirin birer fonksiyonudur. Tasarruflar da tüketim ve yatırımlar gibi milli gelire (marjinal tasarruf eğilimine, s) bağlı olmakla beraber toplulaştırılmış talebe dâhil değildir, tasarruflar mal talebine yönelmeyen ekonomideki sızıntıları temsil eder; yatırımlar ise eklentileri temsil etmektedir. Dolayısı ile Keynesyen iktisatta piyasada aktif olan üretim faktörü tüketiciler değil yatırımcılardır. Neoklasik iktisatın aksine yatırımları belirleyen tasarruf değil tasarrufu belirleyen yatırımlar olduğunu savunmaktadır. Yatırımlar ise yatırımcıların gelecek ile ilgili belirsiz beklentilerine bağlıdır (Telatar, 2004: 51; Kurz, 2017: 163-165). Beklentiler tarafından belirlenen yatırımlar ve milli gelirden hareketle yatırımlarda bir değişim olması halinde reel gelirde aynı düzeyde bir değişiklik olmayacaktır (temel psikolojik yasa), çıktı düzeyinde çarpan etkisi (c veya s 'ye bağlı "k" çarpan) kadar değişiklik ortaya çıkacaktır (Keynes, 2010: 49, 106).

Faiz oranı yatırımcıların yatırımları finanse etmek için krediye başvurma olasılıkları olması durumunda devreye girer. Bu durumda kredinin maliyetini gösteren faiz oranının yüksek olması durumunda yatırımcının yatırım yapma güdüsü kırılacaktır.

Faiz oranının düşmesi bu noktada yatırım talebini olumlu etkileyecektir, lakin Keynes Neoklasiklerin kabul ettiği tam istihdam faiz oranına kadar faizlerin düşeceği iddiasını reddetmektedir. Para, Neoklasik İktisat'ın aksine sadece mübadele aracı değildir, kişiler sadece likidite tercihlerinden ötürü de ellerinde para tutabilirler. Neoklasik iktisatta faiz düzeyi yatırım ve tasarrufun eşitlendiği noktayı belirler iken Keynes'in analizinde, para arz ve talebini eşitlemektedir. İnsanların para tutmalarına ilişkin iki güdüden bahsetmektedir: Biri klasik ve neoklasik iktisatta da kabul edilen işlem güdüsü ile likidite talebi diğeri ise kişilerin gelecekteki belirsizliklere karşı spekülasyon güdü ile likidite talep etmeleridir. Para, Neoklasik iktisatta yansız ve reel ekonomiyi çok fazla etkilemez iken Keynes'in teorisinde reel ve parasal ekonomi birbiri ile yakından ilişkilidir (Kurz, 2017: 165-168).

Keynes'e göre piyasa kendiliğinden ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçlara cevap verecek araçları bir araya getirmekte başarısızdır. Arz ve talep arasındaki uyumsuzluk sistematik bir sorundur. Kapitalist ekonominin kendini yeniden üretebilmesi ve devamlılığı için sisteme içkin bu istikrarsızlığı ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bunun çözümü devletin aktif bir piyasa aktörü olarak ekonomiye müdahale etmesidir (Telatar, 2004: 51, 55)

Keynes konjoktüre uygun para ve maliye politikalarının uygulanması ile iş çevrimlerini azaltmak, dengeli bir dış ticaret, devamlı bir ekonomik büyümeyi sağlamak, istihdam düzeyini yükseltmek ve fiyat düzeyinde istikrarı sağlamayı hedeflemektedir. Konjoktürün daralma aşamasında efektif talebi arttırmak amacı (tüketim eğilimini arttıracak uygulamalara başvurabilir, yatırımları sosyalleştirebilir) ile hükümetin genişletici para ve maliye politikaları uygulayarak -faiz oranlarını düşürerek, kamu borçlarını azaltarak, vergi oranlarını azalarak, kamu harcamalarını arttırarak- bütçe açığı vermesi önerilmektedir. Devlet bu politikaları uygulayarak yetersiz yatırımları kamu yatırımları ile telafi etmekte ya da vergileme-borçlanma yolu ile istihdam edilenlerden

elde ettiği gelirleri işsizlere aktararak istikrarı sağlamayı amaçlamaktadır. Konjonktürün genişleme aşamasında ise talebi kısıcıcı daraltıcı para ve maliye politikaları tercih edilerek -faiz oranlarını yükselterek, kamu borçlarını azaltarak, vergi oranlarının arttırarak, kamu harcamalarının arttırarak- bütçe fazlası verilmelidir. Her bir daralma ve genişleme çevriminin sonunda bütçe açıklarının veya fazlalarının ortadan kalkarak istikrarın sağlanacağı beklenmektedir (Kurz, 2014: 171).

Eksik istihdam koşullarındaki piyasada yapılması gereken devletin tüketim eğilimi ve yatırımları tetikleyecek müdahale araçlarına başvurarak, karları sosyalleştirmesi olacaktır. Yani devletin işlevleri arttırılmalıdır ve bu durum bireysel özgürlüklere müdahale olmayacak aksine katkı da bulunacaktır (Keynes, 2010: 321). Hükümet için daha geniş bir rol -salt oy arayan bir aktör olarak devletin ötesinde- potansiyel olarak rasyonel bir ekonomik aktör devleti gerektirmektedir (Skidelsky, 2011: 13).

Özetle, kamu bütçesi bir maliye politikası aracı olmanın ötesinde ekonomiden sorumlu olan hükümetin ekonomiyi yönlendirmede kullandığı önemli bir araçtır. Para politikası dolaylı bir araç olmasından ötürü tam istihdama ulaşılmasında yeterli değildir, bu nedenle Keynes devletin doğrudan müdahale aracı olan maliye politikasını tavsiye etmektedir (Kazgan, 2000: 233). Keynesyen iktisat yatırımları planlamak veya yönlendirmek üzere devlet müdahalesini tercih etmiştir (Meltzer, 1983: 68). Yatırımların büyük kısmının kamu veya yarı-kamu kurumları tarafından doğrudan yürütülmesini veya kamu veya yarı-kamu kurumları çeşitli müdahalelerde bulunarak yürütücüler üzerinde etkili olması gerektiğini savunmaktadır (Peacock, 1993: 19). Devlete klasik ve neoklasik iktisatçıların aksine geniş bir görev listesi tanımlamıştır, devlet ekonominin iyi işleminde kilit rolde bulunmaktadır. Devletin pasif bırakıldığı bir ekonominin tam istihdama (Keynes’de çok istisnai bir durum) yaklaşması ve eşitlik olanaklı görülmemektedir.

1.2.4. Post Keynesen İktisat ve Yeni Müdahaleci Devlet

“Keynesçiler hemen kolayca tanımlanabilecek, kendi içinde bütünlüğü olan bir grup değildir. Fakat hepsinin ortak özelliği, iktisadi ve toplumsal alanda devlet müdahalesinin yararlı sonuçlar doğuracağına inanmalarındır” (Arın, 1987: 32). Keynes’in argümanlarını temel almakla beraber Keynes’in ileri sürdüğü iktisadi teori ile Keynesyen iktisat teorisi taban tabana örtüşmemektedir. Lakin Keynesyen iktisatçılar devlet müdahalesinin gerekliliği, iktisadi faaliyetlerin istikrarsız olduğu ve paranın önemi üzerinde uzlaşmaktadır. Keynes’in iktisadi görüşlerinin çeşitli yorumları söz konusudur: Keynesyen teori, Neo-Keynesyen teori ve Post Keynesyen teori bu yorumlardan en önemlileri arasında yer almaktadır (Fisunoğlu ve Tan, 2009: 33).

Post Keynesyen iktisatın kökenleri 1950’li yılların ortalarına kadar uzanmaktadır. Bu teori Keynes’in makro iktisadi ile neoklasik iktisatın mikro temellerini birleştiren uyumsuz bir düzlemde bir teori tasarladıklarını iddia ettikleri neoklasik senteze (neo-Keynesyen) karşı çıkmaktadır. Keynesyen iktisattan temel farkları zaman, belirsizlik ve beklentiler konusundadır. Keynes’in belirsizlik tezine gerekli önemin verilmediğini düşünerek belirsizlik kavramına önem vermişlerdir. 1970’lerde yaşanan Keynesyen iktisat teorisinin gözden düşmesine yol açan stagflasyon krizinin (ekonomide enflasyon ve işsizliğin aynı anda bulunması) ardından Post Keynesyen iktisat önem kazanmıştır. Krizin Keynesyen politikalardan kaynaklanmadığı ve ardından uygulanan liberal politikaların da çözüm sağlamadığını iddia ederek Keynes’in teorisini gerçek sorunlar çerçevesinde gerçekçi analizler iddiası ile ileriye taşımışlardır. Bu doğrultuda “ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve fiyatlama (mark- up)” temel çalışma alanlarını oluşturmaktadır (Ataç, 2016: 113). Post Keynesyenler Keynes’in neoklasik dönemde ortaya koyduğu teoriyi devrimci olarak niteleyerek, Keynesyen teorisinin modern makroekonomiyeye katkı sağlanacağını iddia etmektedirler (Olesen, 2012: 1).

Post Keynesyen iktisatçılar, Say kanunun geçersizliği, paranın yansız olmadığı, yatırımların tasarruflar tarafından belirlenmediği, gelirin belirlenmesinde marjinal verimlilik ilkesinin geçerli olmadığı konuları üzerinde uzlaşırlar ancak Post Keynesyen teori çoğunlukla Cambridge Üniversitesi'nden olmak üzere farklı okullardan iktisatçıların görüşlerini birleşimi olan eklektik bir teoridir. Cambridge Üniversitesi'nden Nicholas Kaldor, Joan Robinson, Richard Kahn, Pierro Sraffa ve Luigi Pasinetti; Oxford Üniversitesi'nden Michael Kalecki öncü isimlerindedir. Amerika Birleşik Devletleri'nden Paul Davidson, Sidney Weintraub ve Hyman Minsky sayılabilir (Palley, 1996: 8; Lavoie, 2014: 4).

Post Keynesyen teoride ekonomik sistem hareket hâlinde yani bir süreç olarak ele alınmaktadır. Geri döndürülemez geçmiş ve bilinmeyen gelecek zaman anlayışları temeline dayalı parasal bir ekonomi modeli tanımlamışlardır, geçmiş bilinmekte, gelecek ise belirsizdir (Eichner ve Kregel, 1975: 1309). Daha önce belirtildiği üzere gelir dağılımı ve bölüşüm temel meseleleri olmakla beraber yükselen monetarist iktisat anlayışına karşı para ve finansal konular teorilerinde önemli bir yer teşkil etmiştir (Stockhammer ve Ramskogler, 2009: 236).

Bu okulun temel varsayımları efektif talep ilkesi, yatırımların tasarrufları belirlediği ve kurumların önemli olduğudur. Ekonominin hem kısa hem de uzun vadede talep tarafından yönlendirildiğini iddia ederler (Lavoie, 2014: 35). Ortodoks iktisadın ileri sürdüğü dışlama etkisinin (crowding out) varlığını yani hükümetin bütçesi açığı vermesinin özel sektörün yatırımlarını azaltacağı iddiasını reddederler. Bunun aksine beklentiler ve belirsizlikler ortamında özel sektör için kamu harcamaları özel sektör için belirsizlikleri hafifleten, destekleyici bir unsur olmaktadır (crowding in). Piyasalar gerçek hayatta tam rekabet koşullarında değil oligopol veya monopol piyasa koşullarında (eksik rekabet koşullarında) işlemektedir. Eksik rekabet koşullarında işleyen piyasada amacı karını arttırmak olan kapitalistlerin dizginlenmesi için devlet müdahalesini gerekli

görmektedirler. Kamunun müdahalesi ise piyasanın tam istihdamı sağlayan koşullara yakın, yatırımların toplumsallaştığı, gelirin daha adil dağıtıldığı, refahın toplumun tüm kesimlerine yayılacağını savunmaktadırlar. Paranın reel etkileri olduğu ve ne uzun ne kısa dönemde yansız olmadığı kabulünden hareketle Para politikasının maliye politikası ile beraber reel piyasayı etkileyeceğini savunmaktadırlar. Büyüme, gelir dağılımı ve bölüşüm hedefleri için kullanılmaları gerekmektedir. Maliye politikasını ve para politikasını sivil toplum örgütleri, sendikaların da katıldığı koşullarda, yatırımların toplumsallaştığı biçimde uygulanmasının gelir düzeyini arttıracığı sonucuna ulaşımlardır (Cin, 2012: 110-115). Düzenli ve hızlı yatırım artışı istihdam, büyüme ve istikrarın sürdürülmesi için şarttır. Stagflasyon veya devresel dalgalanmaların aşılması için maliye ve para politikasının yanında gelirler politikasının kullanılmasını önermektedirler. Çünkü sadece para ve maliye politikalarının kullanımı işsizlik ve büyümeyi yavaşlatma, maliyetlerde artışa sebep olmak, farklı gelir grupları arasında gelir aktarımıyla yaratılan toplumsal huzursuzluk (ücretleri artırmak için güçlü sendikaların baskısı, düşen karları yükseltmek için firmaların baskısı karşı karşıya gelir) gibi yeni sorunlara yol açacağı savunulmaktadır. Bu yetersizlikler hükümetin gelirler politikasına başvurarak ücretler ve karların sınırlaması ile düzeltilebilir (Savaş, 2000: 945-947).

1.2.5. Neoliberal Saldırı ve Piyasa-Dostu Devlet

“Çocukla babası ormanlık bir alanda yürüyüş yapıyor. Çocuk aniden babasına dönüp: baba, söyler misin ödemeyi kime yapacağız, diyor... Parklar paralı, kayak pistleri plajlar... Artık açık alanlarda bile parasız hiçbir şey yapılamaz durumda”
(Beaud, 2016: 392).

Neoliberallerin devlete bakış açısını özetleyecek olursak “devletin para ve maliye politikalarıyla ekonomiyi düzenleyici bir işlev üstlendiği model yerini piyasaların düzenleyici rol üstlendiği bir paradigmaya bırakmıştır” diyebiliriz.

Amin, piyasanın dilini köktendinciliğin diline benzetmektedir. Köktencilikte Tanrı'nın varlığı ve kurallarına sorgusuz sualsiz inanılıp boyun eğilmesi zorunluluğu gibi

piyasanın çağrısı da kendisinin ilkelerine itaat ve koşulsuz sadakattir. Piyasanın ilkeleri insan ilişkilerini yöneten ilkeler haline gelir, piyasanın rasyonalitesi -tanrısallığın yerini alır- bireylerin rasyonalitesidir (Amin, 2014: 200-202).

1.2.5.1. Liberalizme Yeni Araçlarla Geri Dönüş

Neoliberalizm, 18.yy. liberalizminin “görünmeyen eli”ne finansallaşmanın da eklemlenmesi ile liberalizmin “yeni”, “20.yy. versiyonu” olarak, 1970’lerde temelleri atılan, 1980’lerden itibaren uyum ve zor yolu ile yüksek ve orta gelirli ülkelerde uygulanmaya başlayan küreselleşme iddiasındaki iktisat politikalarının ideolojisidir. Küreselleşme ise neoliberalizme eşlik eden bir kavram olarak; onun ardından 1980 sonrası hayatımıza girmiştir. Neoliberalizmin 1830-1914 arası liberalizminden ilk farkı artık İngiltere’nin hegemonyasının İkinci Dünya Savaşından en karlı çıkan ABD’ye geçmesidir. Ek olarak, neoliberalizm ve liberalizm ile mal ve hizmetlerin serbestliği konusunda ortaklaşırken en temel fark sermaye hareketleri serbestliği ve 1971 yılına kadar süren altın para sisteminden kâğıt para sistemine geçilmesidir. Böylece parayı altına endeksleyen sınırlı likidite koşullarından likiditeyi sınırsızca genişletebilecek araçlara kavuşulmuştur. Bu dönemde ayrıca sömürgecilik tasfiye edilirken bağımsız ülkelerin sayısı artmıştır (Kazgan, 2016: 11-14, 23-24).

Liberteryen teori liberalizm ile ortak köklere sahip olmakla beraber devlet müdahalesi konusunda daha katıdır. Öncü liberteryenlerden olan Nozick devlet müdahalesini ahlaki olarak reddetmişken, modern ardılları -Hayek ve Friedman gibi- ahlaki temelde değil toplam refahı azaltacağı iddiası ile devlet müdahalesine karşı çıkmışlardır. Bu farklılığın yanında her iki grupta bireysel özgürlük, serbest piyasa ve özel mülkiyeti savunmuştur. Devletin rolü vergileme ve yeniden dağıtım ile çok sıkı bir şekilde sınırlanmıştır. Felsefi temelleri faydacılığa dayanan liberalizm ise Beveridge, Keynes, Galbraith tarafından savunulmuş, Macmillan ve Keynes’te uygulama alanı bulmuştur. Teorinin üç temel özelliği; toplumu bireyler açısından analiz etmesi, özel

mülkiyete büyük önem atfetmesi ve eşitlikçi etkiler içerebilecek dağıtım ilkesidir (Barr, 1987: 43).

Liberalizm kökenleri özellikle Locke ve Rousseau'nun birey temelli sözleşme felsefesine dayanan sosyal, siyasal ve ekonomik içerikli bir öğretiyken neoliberalizm tamamen bırakınız yapınlar görüşünü benimsemiş bir paradigmadır (Eğilmez, 2018: 153). Klasik liberal düşüncenin 1960 ve 1970'lerde yaşanan ekonomik sıkıntılar ile yeniden savunusunun yapıldığı bu dönemlerde Hayek öncülüğündeki Neo-Avusturya Okulu, Friedman öncülüğündeki Chicago okulu ve Buchanan öncülüğündeki Virginia okulu klasik liberalizmin yeni versiyonu olan neoliberalizmin doğmasına öncülük etmişlerdir. 21.yy'ı şekillendiren düşüncelerin öncüsü üç ismin de Nobel ödülüne layık görülmesi dikkat çekicidir. Aynı zamanda aşırı liberal bir felsefe savunusu yapan devletsiz toplum hedefleyen Liberteryenizm (Anarko-kapitalizm) yanında görece daha sosyal bir liberalizm anlayışına sahip kökenleri 1930'lara uzanan kadar uzanan Almanya menşeli Ordoliberalizm de neoliberalizmin oluşumunda etkili olmuştur (Aktan, 1995: 12-13).

Neoliberalizm, üzerine uzlaşma olmamakla beraber; neoliberalizmin amaçlarından hareketle "sermayenin sınırsız tahakkümünü hayata geçirme programı" (Boratav, 2016) olarak tanımlanabilmektedir. Bu program "kamu mülkiyetinin özelleştirilmesi, sosyal devletin radikal ölçüde küçültülmesi, emeğin dizginlenmesi, sermayenin kuralsızlaştırılması ve yabancı yatırımcıları yönlendirmek için vergi ve gümrük dostu iklim yaratılması" (Brown, 2021: 29) gibi bir dizi politika setinden oluşmaktadır.

1.2.5.2. Neoliberalizmin Tahakkümü

Neoliberalizm rıza kazanarak meşrulaşmak için eğitim, medya, finansal kurumlar, devlet kurumları gibi tüm dinamiklere yayılan ve yayılmak için bu dinamiklerden faydalanan düşünce setidir. Tüm duygu ve düşünce dünyasına yayıldığı

gibi, din, milliyetçilik gibi bu alanlara özgü araçları da bireyleri etkilemek için gerektiğinde acımasızda olsa kullanmıştır (Harvey, 2007: 23). Yani neoliberalizm yalnızca devletini dönüştürmekle kalmamış, aynı zamanda tüm araçlarını kullanarak - üniversiteler, medya vb.- insanların ruhunu da dönüştürerek neoliberal akla uygun biçimde yeniden inşa etmiştir (Brown, 2018: 24-27). Dolayısı ile neoliberalizmin emek ve emeğin kazanımları yanında insan ruhuna yönelik taarruzu “sermayenin karşı saldırısı” (Boratav, 2018: 161) veya “neoliberal karşı devrim” (Duménil ve Lévy 2020: 25), olarak adlandırabilmekle beraber, bu karşı saldırı sürecinde sermayeyi amaçlarına ulaştıracak her türlü araç mübah görülmektedir.

Neoliberalizm, 1970’lerde zemini hazırlanmakla beraber 1980’lerde Reagan ve Thatcher hükümetleri öncülüğünde, ABD ve Britanya liderliğinde yayılmıştır. Özellikle ABD ve yardımcı kurumları (IMF, Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası vb.) yer yer zor baskı, yer yer daha yumuşak yollarla dünyada Neoliberalizmin yayılıp yerleşmesine öncülük etmiştir. Bretton Woods kurumları olarak bilinen IMF istikrar programları ile Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası’nın (IBRD) -daha sonra WB- yapısal uyum programlarını da kullanarak çevre ülkelere önce Washington Konsensüs (WK)⁴sonra Post Washington Konsensüs (PWK) ile tek tip, farklı ülkelerin farklı koşullarının olabileceğinden azade, standart neoliberal politikalar dizisi dayatılmıştır. Politikalar serbestleşme ve finansallaşma zemini üzerine yükselmektedir. Her alanın finansallaşması hem neoliberal politikaların hedeflerinden biridir hem de neoliberalizmin sürekliliği ve derinleşmesi için olmazsa olmaz bir araçtır (Harvey, 2007: 23; 2015: 41).

1929 yaşanan “kapitalizmin ikinci büyük krizinin” (ilki İngiltere menşeli 1873 ekonomik kriz) ardından devletin ekonomiye müdahalesini gerekli gören Keynesyen

⁴ J.Williamson (1990) Washington merkezli kurumlarca oluşturan bir grup reform listesini Washington Konsensüs olarak adlandırmış ve literatürde bu şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

politikaların egemenliği, 1970’li yıllarda İsrail-Mısır savaşının ardından yükselen petrol fiyatlarının yarattığı kriz ortamında sarsılmıştır. Petrol fiyatlarındaki yükseliş, enflasyonun petrol ithalatçısı ülkelerde hızla yükselmesine yol açmıştır. ABD ve İngiltere’de kar oranları düşme eğilimine girmişken; az gelişmiş ülkeler (AGÜ)⁵ ise dünyada sermaye birikimindeki bu aksamadan büyük ölçüde sarsılmıştır. AGÜ’ler yüksek enflasyon, işsizlik, borcu borçla kapatma gibi sorunlarla mücadele etmektedir. Krizden zarar gören borç batağındaki AGÜ’lere reçete olarak borç karşılığı serbestleşme reçetesi (sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılması, ithalat artışı, konvertibl para ile özgürce borçlanma) yer yer gönüllü yer yer zor yolu ile dayatılmıştır. Küresel kurumların AGÜ’lerden beklentisi hem tam serbestleşme hem borçlarını ödeme olmuştur (Kazgan, 2016: 22-23, 27-30). “Sosyal harcamaların azaltılması, kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve işten çıkarmalar” (Bayramoğlu, 2004: 8) sunulan reçetelerin başta gelen alternatifsiz önerilerindendir.

Neoliberal politika önerileri “Başka Alternatif Yok” (TINA, There is no another alternative) sloganı ile uygulamaya geçirilmiştir. Petrol fiyatlarının yükselmesinden kaynaklı dışsal bir petrol krizinden ziyade meselenin yapısal olup endojen bir kriz olduğu, sistemin “ölümcül virüs” (Başkaya, 2019: 68) taşıdığı gerçeği görmezden gelinerek krizden çıkmanın yolları aranmıştır.

İlk neoliberal devlet örneği sunulan reçeteyi başarı ile uyguladığı savunulan, 1973’te Şili’de darbe ile iktidara gelen Pinochet iktidarındır. Pinochet’nin iktidarının ekonomi danışmanlığı M. Friedman’ın üyesi olduğu Chicago Okulu’na mensup bir grup (Şikago Oğlanları) iktisatçıya bırakılmıştır (Harvey, 2007: 26; 2015: 15-16). Neoliberalizmin Şili’de yerleşmesi deneysel bir süreçtir. Sonraki yıllarda ise gelişmiş

⁵ Tez boyunca gelişmekte olan ülke kavramı yerine az gelişmiş ülke kavramı tercih edilecektir. Çünkü gelişmekte olan ülke kavramsallaştırması yoksul ülkeler için kalkınmanın tek yolunun gelişmiş ülkeleri takip etmek olduğunu çağrıştıran, sömürgeci politikaları gizleyen, ideolojik bir anlam taşımaktadır (Yüksel, 2016: 24).

ülkelere rica, az gelişmiş Güney'e ise zorla kabul ettirilen IMF öncülüğünde bir yapısal uyum programıdır (Brown, 2018: 22). IMF'in güdümündeki neoliberal dönüşümün Türkiye'de yerleştirme görevini 1980 askeri darbesinin ardından 1983'te iktidara gelen Özal hükümeti üstlenmiştir. Politikalar seti ise standart reçetelerden bir diğeri olan 24 Ocak 1980'de kabul edilen kısaca 24 Ocak Kararları olarak adlandırılan programdır.

1978'de yaşanan ikinci petrol şoku ve Merkez Bankaları Sistemi (Federal Reserve, FED)'nin faiz artırımı ile kısa vadeli borçlarını ödeyemez durumda olan az gelişmiş veya "gelişmekte olan" ülkelerin durumunu daha da ağırlaştırmış ve kriz Latin Amerika'ya yayılmıştır. 1980'ler AGÜ'ler için borçlanmada maliyet artışları ve tıkanmaların yaşandığı, AGÜ'lere akan sermaye hareketliliğinin düştüğü oldukça zorlu geçen bir dönem olmuştur, çözüm ise standart IMF-WB reçeteleridir (Kazgan, 2016: 29-30).

1980'lerin sonunda bir yanda kapitalist piyasa ekonomisini temsil eden ABD, diğer yanda devlet güdümlü ekonomi modelini temsil eden Rusya'nın yer aldığı iki kutup ve bu iki kanat arasındaki soğuk savaş 1991'de Sovyet kanadının dağılması ile son bulmuştur. Birlikten ayrılan ülkelerde neoliberal kapitalizme geçişler yaşanmıştır (Kazgan, 2016: 35). "Sovyetlerin dağılışı, ABD'yi düşmansız bırakırken" (Güneş, 2009: 178), ABD'nin sistemin yegâne hegemonyası olduğunu ispatlamıştır. Sosyalist bloğun yıkılması hem kapitalizmin soğuk savaş boyunca katlandığı sosyalizm riskini ortadan kaldırmış hem de neoliberal politikaların alternatifsiz, mutlak doğruymuş gibi kabul edilmesine yardımcı olmuştur (Yıldırım, 2018: 260).

1970'ler ve 1980'lerde darbelerle ya da daha ılımlı yöntemlerle yayılan neoliberal düşünceler 1990'larda WK'ye dönüşmüştür (Harvey, 2007: 27). AGÜ'lere sermaye hareketliliği ile büyük sermaye akışı olacağı, daha çok fayda sağlayacağı, mal ve hizmet piyasalarının daha etkin işleyeceği iddiası ile temelde sermaye hareketleri ve döviz kuruna yönelik denetimlerin kaldırılması AGÜ'lere verilen kredilere şart olarak merkezi

Washington olan IMF, WB aracılığı dayatılmıştır. Subramanian sermaye hareketliliği serbestliğine yönelik bu takıntıyı “yabancı finans fetişi” olarak adlandırmaktadır (Birdsall ve Fukuyama, 2011: 46). Başta Latin Amerika ve Sahra altı ülkelere dayatılan WK'nin standart reform listesini Williamson (1993: 1332-1333; 2003: 1476) on başlık altında toplamıştır:

- 1) Mali disiplinin sağlanması; enflasyon yaratmayacak biçimde bütçe dengesi kurulmalıdır.
- 2) Kamu harcamalarının öncelikli harcama alanlarının yeniden düzenlenmesi
- 3) Vergi reformu; vergi tabanın genişletilmesi ve marjinal vergi oranlarının düşürülmesi
- 4) Finansal hareketlerin serbestleşmesi, faiz oranların piyasada belirlenmesi
- 5) Hızlı büyümeyi ve ihracatı teşvik eden rekabetçi döviz kuru politikası
- 6) Serbest ticaret; ticaret engellerinin, tarifelerin kaldırılması
- 7) Yabancı doğrudan yatırımların serbest bırakılması, eşit bir düzlemde rekabet etmelerinin sağlanması
- 8) Kamu girişimlerinin özelleştirilmesi
- 9) Deregülasyon; piyasada rekabeti kısıtlayacak tüm engellerin, düzenlemelerin kaldırılması
- 10) Mülkiyet haklarının yasalar ile güvence altına alınması.

Neoliberal dayatmanın standart On Emri Latin Amerika ve çevre ülkelerde kriz silsilesine yol açmış, büyümenin yavaşlaması, işsizliğin yükseltmesi, konsensüste yer dahi alamayan gelir dağılımının daha da bozulması, yüksek enflasyon ve artan yoksulluk ile sonuçlanmıştır. Latin Amerika'da 1980-1990 arası On Emir'in uygulamaya girdiği dönem büyümesi 1950-1980 arası büyümenin dahi altında kalmıştır. Bu dönemde WK

piyasa dışı aktörlere, kurumlara, gelir dağılımına yer vermemesi; ülkeler arasındaki yapısal, kurumsal vb. farklılıkları dikkate almaması ve uygulandığı ülkelerde bekleneni vermemesinden ötürü kötü bir üne ulaşmıştır. Özellikle 1997 Asya Krizi ile devletin yardımı olmadan krizlerin aşılamayacağı anlaşılmış ve WK'nin daha güçlü bir devleti içerecek biçimde güncellenme ihtiyacı doğmuştur. Washington kurumlarının, krizlerin önerdikleri politikalarından kaynaklı olmadığı; aksine, krizlerin önerilen politikaların yetersiz uygulanmasından kaynaklandığını iddia etmeleri ayrı bir eleştiri konusudur. Yükselen eleştiriler sonucunda eski reformlar listesine ek on maddelik -kurumsal yapıyı, piyasa dışı aktörleri ve gelir dağılımını da içeren- yeni bir reform paketi gündeme gelmiştir (Williamson, 2003; Rodrik, 2006; Yıldırım, 2018: 254). “Post-Washington uzlaşısı içinde ‘piyasa dostu devlet’ (market-friendly state) düşüncesi kapitalist devletin yeni biçimi olarak gelişmiştir” (Gürkan, 2019a: 200). PWK'nin önerilerini Rodrik (2006: 978) ilk listedeki on maddeye ek olarak şöyle sıralamaktadır:

- 11) Yönetişim
- 12) Yolsuzlukla mücadele edilmesi
- 13) Esnek İşgücü Piyasaları
- 14) Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Anlaşmaları
- 15) Mali kurallar ve standartlar belirlenmesi
- 16) İhtiyatlı sermaye hesapları açılması
- 17) Döviz kur rejimi
- 18) Bağımsız merkez bankası ve enflasyon hedeflemesi
- 19) Sosyal güvenlik ağları
- 20) Yoksulluğu azaltma hedefi.

1.2.5.3. Neoliberalizmin Küreselleşmesi

Küreselleşme, üzerinde neoliberalizm kavramında olduğu gibi uzlaşmayan bir kavramdır. Bir yandan uluslararası eşitliği mümkün kılacak bir gelişme olarak sunulurken

diğer yandan sömürgeciliğin arkasına gizlendiği bir kavram olduğu iddia edilmektedir (Kartal, 2007). Kavramı tarihsel içeriğinden yoksun değerlendirenler çoğunlukla ekonomik boyutuna odaklanarak küreselleşme sürecine katılan ülkelerin gelişmişliklerinin homojenleşeceği biçimde gelişeceğini iddia eder (Demir, 2001: 75). Ekonomik yönünü dikkate alıp diğer yönleri göz ardı etmektedirler. Oysaki hem ekonomik küreselleşme hem de ekonomik küreselleşme sürecini yönlendiren teknolojik ve politik değişimler, ekonomik olmayan ve ilerleyen bölümlerde anlatılacak olan çarpıcı sonuçlar içermektedir (Fischer, 2003: 4).

Küreselleşmenin yükseldiği dönem “Üçüncü Sanayi Devrimi veya yeni teknik bilimsel devrim” (Beaud, 2016: 408) olarak adlandırılan endüstrileşme de yeni bir döneme denk gelmektedir. Bilim ve teknikte kaydedilen çığır açıcı gelişmeler küreselleşme sürecini kolaylaştırmıştır. Lakin süreci hızlandıran, bugünkü anlamda küreselleşme olgusunu yaratan dönüşümler 1970’lerin sonunda ortaya çıkan neoliberal paradigma, periferide yaşanan krizlerin içe dönük büyüme politikalarını sarsması, Asya krizinin neoliberal küreselleşme dışında başka alternatif olmadığını göstermesi, gelişmiş ülke sermayesinin birikim alanına duyduğu ihtiyaç, Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasıdır (Şenses, 2004: 2-4).

Küreselleşme tüm boyutları düşünülerek değerlendirildiğinde ortaya çıkışına ilişkin şöyle bir bakış açısı gelişmektedir: “Hızla artan dünya petrol fiyatlarının da etkisiyle şiddetlenen stagflasyonist eğilimler bu ülkeleri de sermaye birikim sürecinin sürdürülmesi konusunda yeni arayışlara itti... Dünya nüfusunun çok büyük bir kısmını oluşturan azgelişmiş ülkeler ilk akla gelen çıkış yolu oldu” (Şenses, 2004: 3).

Küreselleşme süreci dört evreden oluşmaktadır: Savaşların küreselleşmesi ekonominin küreselleşmesi, kültürün küreselleşmesi ve son olarak krizlerin küreselleşmesidir (Eğilmez, 2018: 150). Özünde küreselleşme tüm dünyada büyüme ve refahı küreselleştirmemiş, küreselleşen tek şey krizler olmuştur. Kazgan (2016: 71)

küreselleşme sonrası ekonomi politik düzlemde karşılaşılan gerçekler ile küresel söylem arasındaki farka vurgu yaparak küreselleşme için alternatif bir tanım önermektedir: “Küreselleşme, sermaye hareketlerinin ve krizler ile durgunluğun küreselleştiği ama büyüme ile refahın, ülkelerin kendine özel ya da bölgesel kaldığı bir süreçtir.”

Sermaye akımlarının serbestleşmesi, ülke paralarının birbirlerine dönüşebilmesi kolaylığı (konvertibilite), dalgalı kur sistemi ve benzeri gelişmeler fon bulmayı kolaylaştırmakla birlikte krizler dalgasına kapı aralamıştır. 1970’lerde ABD ve İngiltere’de başlayan finansallaşma 1990’larda tüm dünyaya dayatılırken, 2000’li yıllarda finansal üretim reel üretimin önüne geçmiştir. 1980’lerin ortalarından itibaren Avrupa, Amerika dâhil birçok ülkede karşı karşıya kalınan mali açıklar ve borçlanmaya karşı mali disiplini sağlama amaçlı yasalar çıkarılmıştır. 1980’lerde parasal hedefleme, döviz kuru hedeflemesi gibi politikaların çözüm olmaması ardından 1990’larda enflasyon hedeflemesi, merkez bankası bağımsızlığı gibi politika söylemleri yükselmiştir. Bu politikaların olumsuz uygulama örnekleri göz ardı edilmiş, piyasa çözümleri ve mali disiplininin sağlanması konusundaki ısrar 1990’lar ve 2000’lerin başındaki kriz süreci ile sonuçlanmıştır (Uygur, 2001). Bu krizlerin en şiddetlileri 1994’te Meksika’da çıkan Tekila krizi, 1994 Türkiye krizi, 1997’de Tayland’da başlayan Doğu Asya krizi, 2000-2001 Türkiye krizidir (Boratav, 2019: 313).

Finansal neoliberalizmin hâkimiyeti ile ülkeden ülkeye kolayca dolaşan finansal araçlar ekonomileri spekülasyonlara daha da açık hale getirmiş ve kırılganlaştırmıştır. Yaşanan kriz dalgalarından sonra ulus ötesi kuruluşların devlete yaklaşımında sermayenin çıkarları doğrultusunda bir kayma yaşanmıştır. Sermaye ihtiyaç duyduğunda devlet daraltılmalı, yine sermaye ihtiyaç duyduğunda arkasında güçlü bir devletin konumlanmalıdır. WK koşullarında alt yapısı oluşturulmuş “neoklasik devlet” yani piyasaya tabi “negatif devlet anlayışı”, 1997 Asya krizi ve bu dönemde tecrübe edilmiş diğer krizlerin ardından dönüşüme uğramıştır. WK ve negatif devlet anlayışı PWK

koşullarında -yönetişim, düzenleyici kurumlar, esnek birikim rejimleri, güçlü STK'lar vb.- devletin daha güçlü ve düzenleyici roller üstlendiği kurumcu iktisada referansla "güçlü devlet anlayışına" dönüşmüştür (Bayramoğlu, 2004: 26; Yıldırım, 2018).

1.2.5.4. Neoliberalizmin Büyük Durgunluğu: Devletin Göreve Çağrılması

"Bir hükümdarın yazgının cilvesine ve olayların değişkenliğine karşı koyabilecek bir ruh kıvraklığına sahip olması gerekir"
(Machiavelli, 2017: 68).

Kişisel gelirlere bireysel tasarruflara ve hatta emekli fonlarına kadar reel alanları da finansallaştıran 1980'lerden itibaren başlayan süreç 1990'larda yoğunlaşmış (1994 Meksika, 1997 Doğu Asya, 1999 Rusya, 2001 Türkiye gibi artçı krizlerle birlikte) 2006'dan itibaren ABD'de başlayan ve tüm dünyaya yayılan konut kredileri bazlı finansal kriz ile sarsılmıştır. Krizin boyutu, etkilerinin ve sonuçlarının aşılmasında yaşanan güçlükler ve durgunluğun sürekli hâle gelmesi sebebi ile 1929 Büyük Buhan'ı anımsatmıştır ve literatürde "Büyük Durgunluk veya küreselleşmenin ilk krizi gibi" (BSB, 2011: 21) farklı nitelermeler söz konusudur. Geiselberger (2017), finansal kriz olarak başlayıp devletin mali krizine yol açan küresel krizin şiddetine atfen "büyük gerileme" (Die Große Regression, The Great Regression) tabirini kullanmıştır. Kavram etkisi hale devam eden krizin sistemi durağanlaştırmaktan öte geriye götürdüğünü ifade etmektedir.

2008 küresel krizi 1970'lerin içinde taşıdığı sorunların daha fazla gizlenmediği, sürekli ertelenmiş sorunların açığa çıkması olarak değerlendirmektedir (BSB, 2011: 21), Streeck (2016)'e göre bu durum yani geçici önemler ile büyük krizi ötelemek amaçlı çabalar "zaman satın almak"tan öteye gitmemektedir. Dolayısı ile "otuz yıllık neoliberal birikim rejiminin krizi" (Gürkan ve Karahanoğulları, 2014: 3) olarak 2008 küresel krizin aşılammaması sistemin yapısal sorunlar taşıdığı, neoliberal kapitalist sistemin krizlere içkin sistemik bir kriz olduğunu göstermiştir (Kotz, 2009). Hatta krizlerin süregelenleşmesini kapitalizmin sonunun geldiği şeklinde yorumlayan akademik tartışmalar da gündemdedir.

Neoliberal kapitalizmin neye evrileceği, geleceği olup olmadığı, nasıl son bulacağı akademik yazında farklı iddialara yol açmıştır: Sistemin totaliterleşmesi (Appadurai, 2017), radikal milletçilik ve aşırı sağ (della Porta, 2017; Misik, 2017), küreselleşme-neoliberalizm çatışması (Mason, 2017), siyasi meşruiyet krizi (Calhoun, 2014), çevre krizi (Mann, 2014) gibi farklı sebepler ile sistemin dönüşme ihtimalleri tartışılmaktadır. Küreselleşme taraftarlarının iddiasının aksine dünyada işsizliğin, yoksulluk ve açlığın arttığı bir ortamda, neoliberal küreselleşme ile beraber büyüyen finansallaşma dalgasının yol açtığı 2008 küresel finansal krizi durumu daha da vahimleştirmiştir.

“ABD konut piyasasındaki Hükümet Destekli Kurumların çöküşün eşliğine gelmesi ve en büyük yatırım bankalarından Lehman Brothers’ın iflas etmesiyle birlikte finans sistemi, ağır bir kalp krizi geçirdi” (Lapavitsas, 2009a: 9). 2008 krizini hazırlayan olaylar düşük faizler sayesinde artan konut alımları, düşük gelirli hanelerin dahi konutlarını ipotek ettirerek kredi yükü altına girmesi ve bu ipotekli kredilerin bankalarca satılması sonucu ortaya çıkan riskli, güvenilmez kağıtlar ve finansal şişkinliktir. Faizler yükselmeye başladığında borçlarını varlıkları ile karşılayamayan insanların evlerini kaybetmeleri, borç yüklerinde artış ve hane halkı borçlarının kâğıtlara bağlanıp tekrar devrinde ortaya çıkan ‘toksik kağıtlar’ ile yaratılan spekülasyon ve uğranılan zararlar banka, finans kurumları çöküşüyle sonuçlanan bir finansal kriz olmanın ötesindedir. Batmak için çok büyük sloganı ile finans kuruluşlarını, bankaları ve “az sayıda sanayi şirketini” kurtarmaya dönük devletin para aktarma, ulusallaştırma, zorunlu mevduat oranlarını değiştirme gibi yollar ile kurtarma müdahalelerinde bulunulmuştur. Sonucu ise ek kemer sıkma politikaları (ücretlerde kısıntı, vergi artışları, emeklilik ödemelerinin düşürülmesi gibi) ücretlilere krizin yükünü çektirmekle birlikte, devletin artan borç ve bütçe açıklarının da nedeni olmuştur (Yeldan, 2010; Kazgan, 2012).

Krizi aşmaya dönük politikalar üç döneme ayrılabilir. İlk dönem kamu harcamalarında artış yaşanırken aynı zamanda vergilerde indirimleri içeren kurtarma

paketleri dönemidir. İkinci dönem, ilk dönemdeki kurtarma paketleri sonucu artan bütçe açıkları ve kamu borçlarını düşürmek amaçlı kamu harcamalarını kısma, böylece bütçe açıkları ve kamu borçlarını daraltmaya yönelik kemer sıkma politikalarının 2010 yılından itibaren devreye sokulmasıdır. Son olarak günümüzde uygulanan sıkı maliye politikaları üçüncü dönemi oluşturmaktadır (Göker, 2014: 104-105). Dipnot olarak eklemek gerekirse, finansal kurumları kurtarmak söz konusu olduğunda devreye sokulan kurtarma paketlerinin AB'nin birliğe alımlarda şart olarak sunduğu Maastricht kriterlerinin AB tarafından tamamen unutulmuş olmasıdır.

Kazgan (2016: 100), liberallerin rasyonel davranış varsayımı ile finans piyasalarındaki gerçekliğin birbiri ile her zaman bağdaşmadığını “finans piyasalarında birinin karı diğerinin cebinden ödenir” diyerek vurgulamaktadır. 2008 küresel krizinin ardından reel ekonomiler uzun bir durağanlık sürecine girmiştir, kapitalizmin önceki büyük krizlerinin aşılmasının aksine kapitalizmin yeni versiyonu olan neoliberal küresel kapitalizmin krizinin etkisi devam etmektedir. Bu durumun artık toplumda kapitalizmin her bir alana sirayet etmesi ve dünya üzerindeki devletlerin ötesinde her bir bireyin ekonomik alana içkin ve bağımlı hale gelmesinin etkisi olduğu söylenebilir.

Rekabet, etkinlik ve bireycilik zemininde neoliberal ütopya, tüm araçlarını kullanarak temelde iki amacı hedeflemektedir; ilk olarak kolektif tüm kurumların ve kamusal alanı tasfiye etmek, ikinci olarak ise “sinizm” olarak adlandırılan bireyselliğin yüceltiildiği, herkesin herkesle mücadele içinde olduğu ahlaki Darwinci felsefi kabulünü topluma yaymaktır. Bu amaçlar çeşitli biçimlerde devletin hatta finans kurumlarının yöneticilerinin, çalışanlarının dahi uymak zorunda olduğu gereklilikleri içermektedir. Sermaye sahiplerini rahatsız edebilecek, kâr maksimizasyonu hedeflerini sekteye uğratacak idari veya siyasi tüm engellerin kaldırılması, bağımsız merkez bankaları, işgücü piyasasında sendikaların tasfiyesi (diğer araçlar bireysel performansla dayalı ücretlendirme, bireysel rekabet, bireysel sözleşmeler vb. yollar ile kolektivistliği yok

etme), bütçe açıklarının ve enflasyonun yasaklanmasından, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, kamu harcamaları ve sosyal harcamaların azaltılması... (Bourdieu, 1998). Kısacası, devletin görevi bu ütopyanın (bireysel mülkiyet hakları, bireysel özgürlük, serbest piyasalar ve serbest ticaret) argümanlarına uygun endüstriyel bir düzen yaratmak ve bu düzeni korumaktır. Ek olarak Smith'in gece bekçisi devleti gibi savunma, ordu, polis, adalet vb. özel mülkiyeti korumak için ve serbest ticareti sürdürmek için birtakım sınırlı fonksiyonlar da tanınmıştır. Devlet yeterli bilgiye sahip olmadığı için minimum düzeyde tutulması gereken bir kurum olarak görülmektedir (Harvey, 2007: 22-23). Ancak bu söylemlerin aksine sistem krize girdiğinde de ilk göreve çağrılan, suçlanan ve tıkanıklığı aşmak için kapitalist sistemi "kurtarma paketlerini" açığa çıkaran devlet ve politika araçları olmaktadır. "Güçlülerin liberalizminin dehası, işler yolunda giderken devletin geri çekilmesini, işler sarpa sarınca da katkısını gerektirirdi" (Beaud, 2016: 429).

Streeck (2016), *kurucu halk* ve *piyasa halkı* olmak üzere kapitalist toplumda iki grup arasındaki çekilmeden bahsetmiştir. Piyasa halkı, sermayesini alıp ülkeye gelen daha karlı bir ülke bulduğunda giden, devlet ile başka bir bağı olamayan bir topluluktur; kurucu halk ise devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan, harcamaları finanse eden yani vergi, veren topluluktur. Neoliberal dönem öncesi dönemde temel gelir kaynağı vergiler olan *vergi devleti* ve bu devletin halkı da *kurucu halk* olarak adlandırmaktadır. Neoliberal kapitalizmin hâkimiyeti ile devletin öncelikli geliri olan vergileri kısma, kamu girişimlerini özelleştirme gibi devleti küçültmeye dönük politikalar sonucu vergi devleti *borç devletine* evrilmiştir, bu devletin hâkim topluluğu ise *piyasa halkıdır*. Borç devletinde kurucu halkın çıkarları geri plana itilmiştir. Piyasa halkının egemenliğinde ortaya çıkan neoliberal kapitalizmin finansal krizi, mali krize ve reel ekonomi krizine de yol açarak üçlü bir yapısal kriz yaratmıştır. Vergi devletinden borç devletine geçişin ürünü olan *büyük durgunluğun* ardından ise devleti borçlarını konsolide etme çabası,

kemer sıkma politikaları dönemini konsolidasyon devleti olarak adlandırılmıştır. Devlet borcunun küresel kriz sonrasındaki büyük artışının sebebi piyasa halkını kurtarmaya dönük uygulanan kurtarma paketleri olmakla beraber krizin yükünü kemer sıkma politikaları aracılığı ile kurucu halk üstlenmiştir. Yaşanan büyük durgunluk onlarca yıldır çeşitli geçiştirici uygulamalarla ertelenmiş, *zaman satın alınarak* ötelenmiş, neoliberal kapitalizmin içkin krizidir, sonucuna ulaşmaktadır.

2008 küresel krizinin ortaya çıkmasında hem payı olan hem de kurtarılmak için tüm kamu kaynakları önüne serilen finansal sermayenin krizinin kamu maliyesi krizine dönüşümü kriz sonrası uygulanan politikaların sonucudur. Mali disiplin adı altında uygulanan kemer sıkma politikaları yoksulluğu, güvencesiz çalışmayı ve sosyal yardımlar ile ayakta kalan bağımlı bir nüfusu garanti ederek, sermaye birikimi lehine - özellikle finansal sermaye- emek aleyhine işlemektedir (Gürkan, 2019a: 209). Kurucu halk yerine piyasa halkının çıkarlarının öncelenmesinin kamu maliyesinde yaratmış olduğu etki finansal sermayenin borcunun toplumsallaşması, buna ek artan kamu borcu ve faiz ödemelerinin dolaylı vergilerin arttırılması, kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi gibi emek aleyhine uygulamalar ile çözülmeye çalışılmasının sermayenin koltuk değneği konumundaki kamu maliyesinde yarattığı dönüşüme ilişkin olarak Gürkan şöyle bir özet sunmaktadır:

“Kriz devletin mali krizine döndükçe, merkez ve çevrede kemer sıkma politikalarıyla yalnızca üretim maliyetlerinin değil, aynı zamanda borçların da toplumsallaşması krizi emek açısından daha da derinleştiriyor. Borçların toplumsallaştırılması devlet maliyesinin temel borç politikası haline geldikçe devletin finans sermayenin birikimi için işlevlerini çeşitlendirmesine yol açtı. Borçların tüketicilerin ve ücretli emeğin üzerine yıkılması; devletlerin temerrüt riskini azaltmayı kendilerine temel görev edinmesi ve kamu maliyesi göstergeleri kötüleşse de finansal kazançlar için kolektif inancı sürdürmeye çalışması; resesyona daha da derinleştirme pahasına uygulanan kemer sıkma politikaları gereği artan özel sektör borcuna (özellikle bankalar için) teminat oluşturma görevini devletlerin üstlenmesi; bu bağlamda bir taraftan doğrudan satış anlamındaki özelleştirmeler, deregülasyon politikaları, diğer taraftan kamu hizmetlerinin tek tipleştirilerek metalaştırılıp taşeronlaştırılması ve ayrıca doğal ve kamusal-ortak varlıkların borç için teminat haline getirilmesi

devletlerin maliye ve borç politikalarının temel araçları haline geldi” (Gürkan, 2015: 49).

Neoliberal yönetimselliğin hayatın her alanında egemenliğine karşı 2000 yılında Fransa’da bir grup iktisat öğrencisi mevcut iktisat eğitimini de protesto eden bir eleştiri yayımladılar. Eleştirileri iktisat öğretiminin gerçeklikten kopukluğu, matematik içinde kaybolarak hayali bir bilime dönüşmesi, müfredatta ana akım neoklasik iktisadın ağırlığı, dogmatik ve eleştiriye kapalı iktisat eğitimine yönelikti (Fullbrook, 2003: 1). Bu protesto ile başlayan *post-otistik ekonomi* eleştirisi 2008 krizinin ardından tekrar gündeme gelmiştir ve krizin sebebinin neoklasik iktisat politikaları olduğu iddia edilmiştir (Eğilmez, 2018: 159). Krizin ardından küresel bir yükselme, ilerlemenin süreklileşmesi süreci henüz gerçekleşmemiştir, dünya ne kadar süreceği belirsiz olan bir durgunluk veya “dekadans” (Başkaya, 2019: 159) sürecini tecrübe etmekte ve kapitalizmin geleceği tekrar tekrar sorgulanmaktadır:

“Artık kapitalist dünya sistemi patinaj yapıyor, çözdüğünden daha çok sorun yaratıyor. Genel bir sürdürülemezlik durumu veya aynı anlama gelmek üzere, bir uygarlık krizi ortaya çıkmış bulunuyor. Gerçi burjuva uygarlığı 'birilerini', küçük bir azınlığı zengin etmeyi başardı ama bunu büyük çoğunluğu yoksullaştırarak ve doğayı tahrip ederek gerçekleştirdi...”(Başkaya, 2017).

1.2.5.5. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Neoliberal Dönüşüm

Neoliberalizm özünde her yerde her alanda her zaman homo economicus olmayı vaaz etmektedir. Neoliberalizmin homo economicus miti kamu hizmetlerinde de karşılık bulmaktadır. 3E olarak kısaltılan etkin, ekonomik ve verimli kamu hizmeti sunumu için kamu hizmetlerin üretim ve sunumunu siyasal alanın dışına taşıyarak yani “homo politicusun kökünü kazıyarak” piyasa alanına teslim etmek gerektiği vaaz edilmektedir (Brown, 2018: 37-43). Gerekçe ise kamu sektörünün hantal, verimsiz, yolsuzluklara meyilli olduğu gibi klasik neoliberal söylemlerdir. Devlet kavramı yerine kamu yönetimini hatta 1990’lara gelindiğinde kamu yönetişimi, kamu yönetimi kavramı yerine ise bürokrasinin tercih edilmesi teknokratikleşme, depolitizasyon ve ekonomikleştirme

süreçlerinin ideolojik boyutu ile örtüşmektedir (Güzelsarı, 2019). Siyaset ile siyasanın ayrılması, siyasanın özel sektörün ilkelerine tabi kılınması ile beraber gerçekleşmiştir. (Bayramoğlu, 2004: 1).

Devletin yeniden yapılandırılması veya reform olarak sunulan süreçte küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme süreçleri yeniden yapılanmanın esas süreçleridir. Bu süreçlerin şeffaf, saydam, hesap verebilir, vatandaşların aktif katılımını içeren kamu yönetimi söylemleri ile gündeme taşınmıştır (Ayman Güler, 2000). Kavram güzellikleri sayesinde her kesimden destek bularak uygulamaya konan neoliberal devlet reformu programı küreselleşme, yerelleşme, yönetim, yeni kamu işletmeciliği ve ardılı yeni kamu yönetimi başlıkları altında kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi için ortam hazırlanmaktadır. Böylece kârlılık ve birikim sorunu yaşayan “özel sektörün gelişmesi için elverişli bir ortam hazırlandığında, devlet varlıklarının satılması da daha kolay olacaktır” (Bayramoğlu, 2004: 29).

2008 küresel kriz sonrası finans sermayeyi kurtarmak amacıyla artan kamu açıklarına çözüm olarak neoliberal ortodoksi -özellikle anayasal iktisat ve kamu tercihi okulunun etkisi ile- kamu maliyesinin motoru, halkın siyasi iradesinin yansıması olan kamu bütçesini siyasetleştirerek, mühendisvari teknikler, anayasal kurallar ve özerk kurumlar aracılığı ile sınırlamayı önermiştir. Finansal krizin kamu maliyesi krizine yol açmasını tersten okuyan ana akım iktisadın 1980’lerde MB özerkliği savunusuna benzer biçimde 1990’lardan itibaren mali kural ve mali kurullar başlıkları altında müsrif kamunun bütçesinin özerkleşerek demokratik alanın dışına taşınmasını ve finans sermayenin hizmet alanına girmesini hedeflemektedir. (Gürkan ve Karahanoğulları, 2010). Köse, mali kurallar ve MB bağımsızlığının sermaye birikiminin ve finans sermayenin kârlılığını devam ettirebilmesi için “bütçe için ‘mali kural’, Merkez Bankaları için ‘bağımsızlık’ kuralı”nın (Köse, 2020) olmazsa olmaz olduğunu belirtmektedir.

Kamu bütçesi siyaset üstü, teknik, herkesin anlayamayacağı dolayısı ile fikir yürütemeyeceği bir konu olarak demos'un alanından seçilmişlerden ziyade atanmışların bulunduğu teknokratların alanına taşınmıştır. Neoliberal paradigma insanların ruhunda ve devlette yarattığı dönüşüme ek demokrasilerde halka ait olan kökenleri 1215 tarihli Magna Carta sözleşmesine uzanan bütçe hakkına müdahale ederek, kamu bütçesini ve kamunun yönetimini depolitize edecek kavramsal bir dönüşümü de beraberinde getirmiş, eski kavramlar güncellenirken neoliberal ortodoksinin ürettiği yeni kavramlar literatüre kazandırılmıştır. Bu doğrultuda “kamusal mal ve hizmetler ile kamusallık bilinci, kurumsal özerklik, bütçe sistemi, katılımcılık, saydamlık ve hesap verilebilirlik” kavramları neoliberal ideolojiye uygun biçimde dönüşürken, “yönetişim, küresel kamusal mallar, stratejik planlama ve yönetim, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, kamu-özel ortaklığı, mali kural, uluslararası vergi rekabeti” gibi sermaye birikiminin sürekliliğine hizmet edecek yeni kavramlar üretilmiştir (Yüksel, 2019: 5-12).

1.2.5.5.1. Yönetişim

Yönetişim kavramı, Fransa'da kullanılan “gouvernance” kavramına atfen 18.yy'a kadar hatta kimi isimlerce 16.yy'a kadar götürülmekle beraber bugünkü anlamda yaygın olarak kullanımı İngilizcedeki “governance” (yönetişim) olarak 20.yy'da karşımıza çıkmıştır (Gaudin, 1998: 47). Dünya Bankası'nın 1989 tarihli Sahra Altı Afrika: Krizden Sürdürülebilir Büyüme başlıklı raporunda bölgede yaşanan krizi “yönetişim krizi” olarak tanımlayınca kadar kalkınma çevrelerinde nadiren kullanılır iken; raporda kullanımının ardından tüm ulus ötesi kuruluşların, ekonomi ve siyaset camiasının söylemlerinde benimsenmiştir. Ayman Güler (2000), yönetişimi bir “karşı devrim” olarak nitelemektedir. “Yönetişim kavramı 1989 yılında yayımlanan bir Dünya Bankası raporuyla *good governance* olarak karşımıza çıktı. OECD 1992 yılında bu kavramı benimsediğini ilan etti; 1997'de kavram Birleşmiş Milletler eliyle yeniden süzgeçten geçirilerek inceltildi” (Ayman Güler, 2003a: 4).

Yönetişim kavramı başlangıçta yönetim kelimesinin eş anlamlısı gibi kullanılmıştır. Ancak kavram üzerine çalışmaların artması ile beraber zamanla kavram yönetim kelimesine eş bir kelime olmaktan öte bir anlam ifade eder biçimde tanımlanmıştır; yeni bir yönetim metoduna atıf yapar biçimde kullanılmıştır (Rhodes, 1996; Stoker, 1998: 17). Ek olarak yönetim kavramını piyasalaştırılmış toplumca kabullenilmesinin zorluklarından kaynaklı yönetim kelimesinin yeniden icat edilmiş bir formu olmaktan öte olmadığını iddia edenler de söz konusudur (Osborne ve Gaeler, 1992'den aktaran Stoker: 1998: 18). Yönetişim (governance) kavramının anlamının açıklanamazlığından ötürü kavram küresel yönetim, kurumsal yönetim, iyi yönetim, proje yönetimi gibi kavramı farklı örnekler ile farklı bağlamlarda kullanılmaktadır (Torfing vd., 2012: 12). Yeni bir yönetim metodu olarak yönetim; asgari devlete, iyi yönetişime, kurumsal yönetişime, sosyo-sibernetik bir sisteme yani tek bir aktör değil özel sektör ve STK'lar gibi farklı aktörleri de içeren çok aktörlü bir modele, yeni kamu yönetimine veya kendi kendini düzenleyen ağlar bütününe atıf yapılarak farklı biçimlerde tartışılmaktadır (Rhodes, 1996: 653, 658).

WB yönetişimi şöyle tanımlamaktadır; bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının kalkınma için yönetiminde gücün kullanılma biçimi (WB, 1994: 14). Kavram 1990'lardan itibaren demokratik bir düzeni ve kalkınmayı sağlayacak yegâne politika aracı olarak ulus ötesi kuruluşlar tarafından çevre ülkelere politika önerisi (veya kredi şartı) olarak dayatılmıştır. Ulusal ve uluslararası politikalar yönetim söylemi çerçevesinde yeniden biçimlenmeye başlamıştır (Çulha Zabcı, 2015: 151).

Yönetişim kavramının içine doğduğu tarihsel koşulların yönetim modelinin gelişip, yayılmasını kolaylaştırdığı söylenebilir. İlk olarak 1970'lerin sonlarından itibaren gözlenen kar oranlarında düşme eğilimi ve hem gelişmiş hem az gelişmiş ekonomilerde yaşanan krizler, ikinci olarak ise SSCB'nin dağılması 1991'den itibaren iki kutuplu dünyanın ve sosyalizm tehlikesini resmen ortadan kalkmasıdır (Bayramoğlu, 2004: 8).

Yönetişim paradigmasının kuramsal alt yapısını ekonomik olayların gelişiminde kurum ve kurallara önemli bir rol atfeden, devlet ve piyasayı kurumlar ile kesiştiren “yeni kurumcu iktisat” oluşturmaktadır (Bayramoğlu, 2004: 6; Ayman Güler, 2003b: 96-99). Yönetişim paradigmasının üç aktörü; *devlet, özel sektör ve Sivil Toplum Kuruluşları* (STK, İngilizce kısaltması ise NGO)’dır. Daha önceleri sol kanat tarafından gündeme getirilen sivil toplum, çoğulculuk kavramları bu kez o güne kadar demokrasi ve çoğulculukla uyuşmadığı tartışılan neoliberalizm ile gündeme gelmiştir (Ataay, 2018: 275-276). Yöneten ve yönetilen hiyerarşisi altında, merkezi bir “yönetim” anlayışından; karar alma süreçlerinde yönetilenlerin de dâhil olduğu, yönetilenlerin kararın aşamalarına tanıklık edip şeffaf biçimde gözlemleyebildiği, karar ve uygulamaları değerlendirebildiği, çok aktörlü, merkezden ziyade toplumunun “yönetişimi” iddiasını Tekeli şöyle özetlemektedir:

“Önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan üreten bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir” (Tekeli, 1996: 51).

Yeni bir yönetim biçimi olarak yönetim; devletin, devlet dışındaki aktörlerin eşit biçimde katılımı ile yönetilmesini önermektedir. Ulus ötesi kuruluşlar bu politika önerisini yönetişimin demokratik bir düzeni pekiştireceği ve kalkınmayı sağlayacağı iddiası ile savunmaktadır. Neoliberalleşme, yapısal uyum ve istikrar programlarında olduğu gibi “kaçınılmaz” bir süreç olan küreselleşme için en uygun yönetim tarzı da yine “kaçınılmaz” biçimde yönetim olmaktadır. (Bayramoğlu, 2002: 85). Böylece devlet iktidarının sınırları devlete dışsal bir iktidar bloğunun önerdiği program ile yeniden belirlenmektedir. Çulha Zabcı (2015: 159) demokratik ögeler ile bezenip, kalkınma, büyüme, demokratikleşme söylemleri ile sunulan yönetişimin ulus-devletlerin iktidarına

-ne kadar WB'nin kurucu metnine aykırı da olsa- bir "müdahale aracı" olduğunu belirtmektedir. Devlet kendisine çizilen sınırlar doğrultusunda politik ve yasal zemini hazırlar ve işleyişi sivil toplum ve asıl olarak sermayenin -özellikle uluslararası egemenliğine- bırakır, denebilir. "Yönetişim kavramının anlamı açıklanırken, bir gemide *dümen tutma* anlamına gelen *steering* sözcüğüne çok fazla atıf yapılır. Hatta yönetim modelinde devletin rolü tayin edilirken, "devlet kürek çekmez, dümen tutar" şeklindeki edebi anlatımlara da sıkça rastlanır" (Bayramoğlu, 2004: 9).

Yönetişimin unsurları olarak çeşitli kaynaklarda "demokratik" bir takım ilkeler sayılmıştır: Katılımcılık, bilgilendirme ve şeffaflık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve eşitlik, etkinlik ve cevap verebilirlik, stratejik vizyon, kamu sektörü yönetimi, kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve ve adem-i merkezîyetçilik vb. (WB, 1992: 48-49; Bayramoğlu, 2004: 18; Habitat II, 2000: 1 akt. Özer, 2006: 66; Ayman Güler, 2003b: 102-103). Sayılan bu ilkeleri yönetim anlayışına tamamen, doğru biçimde uygulayan devletin yönetim tarzı "iyi yönetim" olarak adlandırılmaktadır. "Dünya Bankası'nın kavrama gösterdiği ilgi kalkınma sorunuyla kurduğu nedensellik ilişkisi çerçevesinde anlam kazanmıştır. Buna göre kalkınma iyi yönetimle mümkündür ve üçüncü dünya ülkelerinin içinde bulunduğu kalkınma krizinin en önemli nedeni de çözüm bekleyen *yönetişim krizidir*" (Bayramoğlu, 2004: 11-12). Ülkelerin demokratikleşmesi, hukukun üstünlüğünü sağlamaları, kamu sektörlerinin verimliliğini ve hesap verebilirliğini arttırmaları, yolsuzluklarla mücadele etmeleri iyi yönetim ile mümkündür (IMF, 2005). Başta WB ve diğer ulus ötesi kuruluşlarca "kredi şartı" olarak sunulan yönetim yaklaşımı ile üçüncü dünyanın içinde bulunduğu demokrasi ve kalkınma sorunsalını da barındıran krizin çözüleceği iddia edilmektedir.

Yönetişim modeli devletin tüm birimlerinde uygulanmaktadır. Devletin, ekonomiden sağlığa sağlıktan eğitime tüm birimleri bu model çerçevesinde düzenlenmiştir. Çeşitli kriterler, sivil toplum kuruluşları veya bağımsız idari otoriteler

aracılığı ile ulus-devletin bir nevi üstünü örten yönetimci devletin altında farklı yönetimler yer almaktadır. Reyhan ve Şenalp, “yönetişim fetişizmi”nin geldiği noktayı bağımsız idari otoriteler, özerk kurum ve yönetimlere vurgu yaparak açıklamaktadır:

“Ulus-devleti oluşturan tüm alt-sistemlerin herbirinin de kendilerine ait yönetimleri var artık. Eğitimde (YÖK), sağlık alanında, çevre ve kentleşme sorunlarında (Habitat-II), ekonomide (IMF ve Dünya Bankası programları), işletme ve finans dünyasında (kurumsal yönetim), yerel yönetimlerde (Yerel Gündem 21) ve kamu sektöründe (Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı), çalışma hayatında (Lizbon kriterleri), mal, hizmet, para ve sermaye piyasalarında (RTÜK, EPDK, BBDK, Tütün ve Şeker Kurulları türünden üst kurullar) vb. hayatın her alanında yönetim paradigmasının yansımalarını görebiliyoruz” (2005: 2).

Yönetişim modeli çoğulcu, katılımcı bir model olduğu iddiası ile lanse edilmekle beraber; bu modelin aksine teknokratik, sermaye yanlısı ve popülist bir model olduğu iddia edilmektedir. Modelde yer alan bağımsız merkez bankası savunusu, bağımsız idari otoriteler, özellikle devlet hazinesi ve merkez bankasında donanımlı idari personel istihdamına yönelik vurguları ile ekonomi ve siyasetin ayrıştırılarak ekonominin bir takım uzmanlara bırakıldığı görülmektedir. Benzer biçimde sosyal politikaların devletin merkezi politikaları yerine, sivil toplum kuruluşlarına, özerk yerel yönetimlere, hayırseverlere vb. bırakılması ile de sosyal politika ile siyasetin bağı kopmaktadır (Ataay, 2006: 135-136). Toplumun her kesimini temsil ettiği iddia edilen sivil toplumda; 1970’lerden itibaren sendikalaşmanın uğradığı baskı ile emeğin kazanımlarının, örgütlülüğünün büyük oranda azaldığı; sivil toplum kuruluşlarında işveren örgütlenmelerinin de yer aldığı; son olarak iktidarca onaylanan sivil toplum kuruluşlarının daha baskın olacağı düşünülür ise iddia edildiğinin aksine toplumda işçi kesimlerinin yeterince temsil edilmediği söylenmektedir (Ayman Güler, 2003b; Reyhan ve Şenalp, 2005). “Katılımcı yönetim tarzı governance ya da Türkçe çevrilisi ile yönetim siyasal ve yönetsel iktidarın paylaşılması değildir; siyasal ve yönetsel iktidarın bu kez açık biçimde sermaye kesimine teslim edilmesidir” (Ayman Güler, 2000).

Neoliberalizmin sendikasılaştırdığı emekçi kesim ve dezavantajlı gruplar, yönetim başlığı altında sosyal refah devleti politikalarının piyasanın inisiyatifine bırakılması ile tamamen güçten yoksun kalmıştır. Bu politikalara ilişkin “refah devletinin katledilmesinden sonra, onun üzerine serilen zarif bir örtü” betimlemesi yapılmaktadır (İnsel, 2005’den aktaran Ataay, 2006: 231). Sosyal politikaların dahi piyasaya açılması hayatın her alanının metalaşması ve piyasaya konu olması, “her türlü etkinliğin parçalanarak ticarileştirilmesi” (Ayman Güler, 2003b: 98) kapitalist piyasa mantığının krizlerine bulduğu standart çözümdür, denebilir.

1994 tarihli Yönetişim raporunda devlete piyasa için uygun ortamı sağlama görevi yüklenmiştir. İyi bir yönetimin temin edilebilmesi devletin saydam, hesap verebilir ve piyasa dostu olması ile mümkün olacaktır. Bu raporda tavsiye edilen devlet modeli piyasa dostu (market friendly), piyasanın güçlenmesi ve etkin işlemesi için gerekli koşulları sağlayan bir aygıttır (Bayramoğlu, 2002: 91; Reyhan ve Şenalp, 2005: 5). 1997 tarihli Yönetişim Raporu’nda ise piyasa dostu küçük devletten piyasa için devlet olarak adlandırılabilir bir anlayışa geçildiği gözlemlenmektedir. Piyasa için devlet, devleti bağımsız bir aygıt olarak sönmüleyerek tamamen piyasanın emrine tabii kılmaktadır (Bayramoğlu, 2002: 93; 2004: 27) “Bu aslında, klasik liberal iktisadın ‘gece bekçisi devlet’ anlayışına bir geri dönüştür. Gece bekçisi devlete verilen ‘ödevler’, ‘iyi yönetim’ içindeki devlete de verilmektedir. Bunun da başında mülkiyet haklarının korunması gelmektedir. Yani kapitalist girişimcinin, sermaye birikimi yapmasının en temel koşulu olan hak!” (Çulha Zabcı, 2015: 163).

1.2.5.5.2.Yerelleşme

Neoliberal küreselleşmenin yarattığı dönüşüm hayatın her alanını dönüştürdüğü gibi kentleri de dönüştürmüştür. 1980’lerden itibaren Keynesçi dönemde merkezi yönetim tarafından sunulan eğitim, sağlık vb. hizmetler mümkün olduğunca yerele aktarılmış veya ihale yolu ile özel sektörün üretimine açılmıştır. Bu dönem Keynesyen

emeğin yeniden üretimini destekleyen kentleşmeden post-Keynesyen sermayenin yeniden üretimini destekleyen rekabetçi kentleşmeye geçildiği dönem olarak nitelenmektedir (Şengül, 2003). Yerelleşme de bu sürecin işleminde bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.

Yerel hizmetlerin kullanıcılarının katılımı ve denetimi olmadan, yerel yönetimlere çoğunlukla merkezden aktarılan gelirler ile etkin, ekonomik, verimli, kaliteli ve demokratik bir yerel yönetim mekanizmasını temin etmek olanaksız görünmektedir. Yerel yönetim birimlerinin kendi bölgelerine özgü nitelikleri dikkate alınmadan merkezden yönetilmeleri ve aynı şekilde özgün nitelikler dikkate alınmadan aynı gelirlerin aktarılması, yerelde yönetimin eşit koşullarda sürdürülmesini de sekteye uğratmaktadır (Geray,1993). Ayrıca yerelle ilgili kararların merkezden alınması kırtasiyeciliği artırıp, bürokratik süreçleri uzatarak kararların daha yavaş alınması ve uygulanmasına neden olmaktadır. Rekabetçi piyasa ekonomisinin daha iyi işlemesi ve toplumun her alanına sirayet edebilmesi, mal ve hizmet sunumunda özelleştirmelerin daha geniş alanlara yayılmasını hedefleyen neoliberal yönetişimin demokratik çözümü ise yerelleşmedir (Tortop, 1993: 3). Bu alanda ilk akla gelen adım AB’de 1985’de üyelerin imzasına açılan, Türkiye’nin de 1988 yılında imzaladığı yerel yönetimler özerlik şartıdır. Yerel yönetimler özerlik şartı 1992 yılında birliğin kurucu sözleşmesi olan Maastricht Sözleşmesi’nde de önemli bir yer edinmiştir: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır” (Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı m. 3).

Liberal teoriye dayanan yerelleşme kavramı, merkezin yetki ve kaynaklarının daha fazla yerele aktarılması yolu ile yerelin mali kaynak ve yönetsel gücünde artış ve demokratikleşmenin sağlanması olarak nitelenmektedir (Le Lidec, 2010: 127-129’dan

aktaran Çiner ve Karakaya, 2013: 73). Yerelleşme, bir nevi “yerel fetişizmi” (Karasu, 2009: 39) yerel kamu hizmeti ile hizmetin kullanıcılarını yakınlaştırarak yerel halkın tercihlerini daha sağlıklı yansıtmayı ve yerel yönetimce çeşitli alınan kararlara yerel halkın katılımını, denetim mekanizmalarını arttırarak yerel demokrasiyi geliştirmeyi, yerel bürokrasiyi ve örgütleri güçlendirmeyi amaçlamaktadır (Önder, 2013: 312-313). Yalçındağ (1997), yerel yönetimlerin yerelleşmenin tüm kriterlerini sağladığı şekli “gerçek yerel yönetim” olarak adlandırmaktadır.

Yerelleşme politikası, yerel yönetimlerin yönetsel anlamda özerkleşmesini (adem-i merkezileşme) mümkün kılan karşılıklı bağımlılık içinde olduğu “hizmette halka yakınlık (yerellik veya subsidiarite) ve yapabilir kılma (enablement)” (Özer, 2006: 155) ilkelerini içermektedir. Bu doğrultuda yerelleşme iki sacayağı üzerinde yükselmektedir, görevlerin ve yetkinin yerelleşmesi ile görevlerin yerine getirilebilmesi amacıyla gerekli finansmanı sağlamak için mali kaynakların yerelleşmesidir. Mali yerelleşme, yerel yönetimi ilgilendiren mal ve hizmet sunumlarının mümkün olduğunca yerelin öz gelirleri ile karşılanması, karşılanamayacak durumda yeterli kaynağın aktarılmasını (mali tevzin) içerir. Böylece yetki, görev ve sorumluluklara haiz yerel yöneticilerin politika vaatlerini yerine getirecek güce sahip olmaları, halkın yerel gelirleri ile katıldığı politikaları daha fazla özümseyerek katılım ve denetim güçlerini daha yoğun kullanmaları söz konusu olacaktır (Geray, 1993; Çiner ve Karakaya, 2013).

Yerelleşme bağlamında yetkiler daha fazla birime dağıtılması ile merkezin gücü yerele yayılmaktadır. Böylece dışta küreselleşme ile uluslararası piyasaya açılma içte ise yerelleşme ile devletin yerel birimlerinin de küresel piyasaya dâhil olması sağlanmış olacaktır (Bayramoğlu, 2004: 29-30). Dolayısı ile yerelleşme yerele yetki ve kaynak aktarımına ek olarak yetkilerin ve kaynakların özel sektör ve sivil topluma da açılmasını içermektedir (Övgün ve Taşcier, 2019: 23). Ayman Güler (2000) “her yerel yönetim birimi, kamu varlıkları üzerinde kurulmuş birer holding olarak algılanmaktadır” diyerek

neoliberal küreselleşmenin yönetim mantalitesinin en ufak yerel yönetim birimlerine kadar yayıldığını çarpıcı bir biçimde ifade etmektedir. Ayrıca Ayman Güler (1998) yerelleşmenin taşıdığı başka bir olasılığa dikkat çekmektedir; AB ve AB tarafından savunulan ve dayatılan politikanın, yerel yönetimlerin çok güçlenmesi sonucu federal devlete kapı aralayacak adem-i merkezîyetçi bir yönetime geçiş gücü taşıdığını belirtmektedir. Aksine devletin merkezi veya federal devlet olmasından yani örgütlenme biçiminden bağımsız, yerelleşmenin ilke olarak kamu yönetiminde uygulanabileceği de iddia edilmektedir (Özel, 2000: 33).

Türkiye’den örnek verecek olursak yerelleşme sürecinde 2010’ların ortalarından itibaren “hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi bir kenara bırakılmış büyük yatırımlara ve kentlerin bir rekabet unsuru olarak pazarlanmasına odaklanılmıştır” (Koyuncu ve Sertesin, 2012: 7). Neoliberal yönetişimin bir parçası olan yerel yönetimleri hem ulusal hem küresel piyasaya entegre eden, merkezi otoritenin doğrudan izni olmadan borçlanabilmesini sağlayan, özel sektör ile iş birliği olanağı tanıyan yerelleşme sürecinin demokratik ve ekonomik amaçlardan ziyade “merkezi devletin içini boşaltarak” (Rhodes, 1996: 661) devletleri sermayenin çıkarlarına uyumlaştırdığı söylenebilir.

Sosyolog Roland Robertson tarafından geliştirilen küyerelleşme kavramı, küreselleşme gibi homojenlik ve merkezileşmeyle beraber yerelleşme yolu ile heterojenleşme, tikelleşme süreçlerinin aynı anda gerçekleşmesine vurgu yapmaktadır. Ek olarak, kavram küresel pazarlarda üretilen malların yerel de pazarlanabilmesi için pazarlanacak ülkenin yerel özelliklerine uygun olarak üretilmesi anlamını da içermektedir (Blatter, 2007: 357-359).

1.2.5.5.3. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) & Yeni Kamu Yönetişimi (YKY)

Kamu işletmeciliği yaklaşımının kendini dönemin koşullarına göre yenilemiş formu olarak yeni kamu işletmeciliği kavramı, ilk olarak OECD raporlarında ve C. Hood'un çalışmalarında yer almıştır, Anglo-Sakson kökenli bir yaklaşımdır (Üstüner, 2000: 20). 1980'lerden itibaren sömürgeciliğin yeni biçimi ve birikim rejiminin daha piyasacı modeli olarak neoliberal küreselleşme ile özellikle Batılı sermayenin çıkarlarına ve ihtiyaçlarına karşılık yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı geliştirilmiştir (Ayman Güler, 1994: 3-4; Zengin, 2009: 4). “1980'lerin başında *public administration* (kamu yönetimi) yerine *public management*, (kamu işletimi) 1980'lerde bunun yerine *new public management* (yeni kamu işletimi) ve 1990'ların sonlarında bunun da yerine *public governance* (kamu yönetişimi)” (Ayman Güler, 2003b: 101). “Ortak düzenleme, ortak pilotluk, ortak yapım, ortak yönetim” (Gaudin, 1998: 53) gibi hükümet dışındaki aktörlerin de müdahil olduğu yönetim modeli olarak hayatımıza girmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Keynesyen müdahaleci devlet politikalarının egemenliği altında kamu sektörüne özel sektörün teknik ve yöntemlerini benimsetme çabası gözden düşmüştür. Ancak, neoliberal ideolojinin karşı saldırıya geçtiği ve yeniden hâkimiyet kazandığı 1980'lerden itibaren tekrar yükselmeye başlamıştır ve 1990'larda kamu yönetişimi adı altında şirket mantığı ile kamu yönetimi daha yoğun biçimde savunulmuş olmuştur (Zengin, 2009: 4). Hood (1991: 5-6) YKİ'nin kuramsal temellerine ilişkin “yeni kurumsal iktisat ve kamu tercihi okulu ile kamuda özel sektör tipi yöneticilik akımının evliliği” benzetmesini yapmaktadır.

YKİ, neoliberalizmin yeniden meşruiyet kazandırdığı özel sektörün tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanabileceği iddiası ile özel sektörün piyasa mantığının kamu sektörüne aktarılmasını, bürokrasizleşmeyi teşvik etmiştir. Devletin holding gibi işletilmesi, kalite ve performans ölçütleri, müşteri odaklı hizmet üretimi, çıktı odaklılık gibi işletme yönetim tekniklerini içeren esnek yönetim biçimlerinin kamu yönetimine

aktarılması bu anlayışın uzantılarıdır (Keating, 1998: 164; Ayman Güler, 2003b: 99-100). Küreselleşmenin sonucu 1970'lerin "refah devletinden rekabet devletine, şirketleşmiş refah devletine" (Farazmand, 1997'den akt. Farazmand, 2001: 247, 248) yaşanan evrilmedir.

Yeni Kamu Yönetimi veya Yeni Kamu İşletmeciliği "kamu sektöründe reform hareketi" bağlamında değerlendirilmesi gereken bir politika paketidir. Bahsedilen reform paketi devlet maliyesinde bir dizi dönüşümü içeren şu öğeleri içermektedir: i) hükümetin âdem-i merkeziyetçiliği, ii) kamu hizmetlerinin satın alınmasına ilişkin sorumluluğun, bunların sağlanmasına ilişkin sorumluluktan ayrılması, iii) kamu hizmetleri için çıktı veya performansa dayalı ölçümler, iv) kamu hizmetlerinin özel sektöre ihale edilmesi, v) kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi (Yescombe ve Farquharson, 2018: 452).

Yeni kamu işletmeciliğinde kamu yönetimi çıktı yani sonuç odaklıdır, süreçler ve girdiler aynı derecede önemli olmamaktadır. Yine girişimci devlet piyasa mantığı ile tüketici vatandaşlarına optimal çıktı (kamu hizmetini) sunabilmek için kamu varlıklarını özelleştirerek, rekabetçi bir kamu yönetimi oluşturmalıdır (Bayramoğlu: 2004: 87). Özetle, hükümetler katalitik yani "çekişme yaratıcı" olmak yerine "yönlendirici, rekabetçi, misyon odaklı, sonuç odaklı, müşteri odaklı ve girişimci" olmalıdır (Osborne, 1993). Kamu sektörünün bu dönüşümü 'daha az hükümet' (veya daha az kürek çekme) ama 'daha fazla yönetim' (veya daha fazla yönlendirme) içermektedir (Osborne and Gaebler 1992'den akt. Rhodes, 1996).

Kamu sektörü özel sektör mantığı ile şirket gibi işletilmelidir, özel piyasalarda olduğu gibi kamu istihdamında da rekabet, etkinlik, ekonomiklik, etkililik, verimlilik temelli bir politika izlemelidir. Kamu kurumlarında istihdam edilen personellerinin sayısı azaltılmalı, kamuda istihdamın performans ölçütlerine dayalı bireysel sözleşmelerle kurulmalı, sözleşmeli personel ve esnek istihdam yaygınlaştırılmalıdır. Benzer biçimde aynı amaçlarla kamu bütçesi de performans odaklı olarak hazırlanmalıdır. Devletin kamu

hizmeti üretim ve sunumunda etkinsizliğine çözüm ise hizmet üretimi ve sunumunu özelleştirmek ve piyasaya bırakmaktır. Yani kamu hizmetlerinin kamusalılığı azaltılmalı, kamu-özel ayrımı silikleşmelidir (Hood, 1991: 4-5, Gray ve Jenkins, 1995'den akt. Zengin, 2009: 10; Durmuş, 2012: 41). Hood ise YKİ modelinde bulunması gereken yedi tamamlayıcı ögeyi sıralamıştır: Kamuda uygulamalı profesyonel yönetim; belirgin standartlar ve performans ölçütleri; çıktı kontrolleri; kamuda var olan (monolitik) birliklerin parçalanması; daha rekabetçi kamu sektörü; özel sektör yönetim pratiklerinin kamuda uygulanması; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluk (Hood, 1991: 4-5).

Küçük ama güçlü bir kamu yönetimi tasarımı yeni kamu işletmeciliğinin bir parçasıdır, kamu yönetimini küçültme kamu bürokrasisini de niceliksel olarak azaltmayı içermekle beraber, niteliksel olarak bir değişiklik yaratmadığı iddia edilmektedir. Toplumsal çıkardan ziyade bireysel çıkarın ön planda olduğu vatandaş yerine müşteri odaklı yeni kamu işletim modelidir. Kamuyu özelleştirmek, kamu yönetimini özel yönetime yaklaştırmak dolayısı ile kolektifi elimine ederek bireyseli ön plana çıkarmak amaçtır (Üstüner, 2000: 25-26, 28). Vatandaş kavramının müşteri olarak algılanmasına koşut olarak kamu yönetiminin nesnesi olan kamunun silikleşmesi, devlet kelimesinin yerini işletmecilik terimi olan örgüt kelimesinin alması eşlik etmiştir (Ayman Güler, 1994: 4, 7).

Sonuç olarak, kapitalizmin ortaya çıkışından 1970'lerin sonuna kadar hâkim olan 1970'lerde yaşanan krizlerin ardından ipi çekilen geleneksel kamu yönetimi (GKY), 1980'lerde neoliberal aklın, kamu tercihi, işletmecilik anlayışlarının etkisi ile gelişen yeni kamu işletmeciliği ve YKİ'nin örgüt teorisinden temel aldığı iddia edilen YKİ'ye göre plüralist, çok aktörlü, daha demokratik olduğu iddia edilen son kamu yönetimi varyasyonu yeni kamu yönetimi geliştirilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 233-237). YKY bir dizi reform içermektedir; "özelleştirme, piyasalaştırma, şirket işletmeciliği,

düzenleme, âdemi merkezileşme ve bağımsız idari otoriteler veya denetleyici - düzenleyici kurumların yaygınlaştırılması” (Rhodes, 2000’den akt. Bayramoğlu, 2004: 87). Burada bağımsız idari otoritelerin ortaya çıktığı döneme bir parantez açacak olursak, Kara Avrupa’sındaki ilk örnekleri 1970’lerde başlayan neoliberal paradigma dönüşümüne kadar götürülür iken; Anglo-Sakson ülkelerdeki ilk örnekleri çok daha gerilere götürülmektedir. Kamu mal ve hizmet alanlarının piyasa rekabetine açılması, özelleştirilmesi, kamunun alanının daraltılması ile piyasada ortaya çıkan düzenleme ve denetleme ihtiyacının özerk kurullar ile karşılanması neoliberal dönemin genel karakterine uygun olarak tavsiye veya baskı yolu ile önerilen politika setinde yer almaktadır (Tan, 2002: 11-13, 36). Kamusal alanın teknokratlara bırakılması, siyasetten uzak bir grup teknokrat ve piyasa çıkarları doğrultusunda siyasa üretilmesi, kamusal alanda değil piyasada tanımlanan kamusalılığı yitiren sivil toplum, depolitizasyon süreçlerine içkin neoliberal dönüşüm ve ürünü bağımsız idari otoritelerin ortaya çıkışı “teknik nitelikli siyasetsiz bir değişim projesi” (Önder, 2013: 312) olarak nitelenmektedir.

Devleti şirket gibi yönetme, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılarak özel sektöre açılması, sermaye lehine artan gelir adaletsizliği, merkezi iktidardan özerk kurumların kamu hizmetleri sunan piyasaların iyi işlemesi için standartlar koyması, kontrol etmesi ve denetlemesi ve halk tarafından seçilenler ile -dolayısı ile siyaset ile- kamu hizmeti bağının kopması ve asıl kopuş olarak kamu varlıklarının özelleştirilmesi, kamunun kendi varlıklarına yabancılaşması YKİ ve YKİ’nin kusurlarının revize edilmiş versiyonu YKY neoliberalizmin piyasalaştırma anlayışının ürünüdür. Kamu yönetimi ve kamu işletmeciliğine yönelik reformlar aracılığı ile kamu hizmeti alanlarının piyasalaştırılması, kamu varlıklarının özelleştirilmesinin “görünüm”ündeki amaç devlet başarısızlığı iken

“öz”⁶ünde amacın, sermaye sıkıştığı durumda “piyasada yeni meta alanları açılması” (Karahanoğulları, 2012) –kapitalist düzlemde her şey metalaşır- olduğu söylenebilir.

“Yeni” liberalizmin küreselleşme, yerelleşme, yönetim vb. adlar altında özellikle AGÜ'lere kalkınma vaadi ile dayattığı politikalarından beklenen sonuçların alınmaması -aksine “Asya kaplanları” gibi bir örneğin olması neoliberal politikaların uygulanmadığı ülkelerde görülen mucizevi kalkınma- ise önerilen politikaların doğru uygulanmaması veya yetersiz uygulanması ile geçiştirilmiştir. İyi yönetim için önerilen ve uygulanması gereken politikalar ise ulus-devletlerin küresel sermayeye artan bağımlılığına yeni bir bağımlılık aracı ekleyen verimsiz kamu işletmelerinin özelleştirilmesi veya kamu- özel işbirliği uygulaması olmuştur. (Yüksel, 2000: 157; Özer ve Yayman, 2009: 107). Kamunun neoliberal dönüşümü altında “yönetişim teorisi, siyasi kurumlara, yerel-küresel bağlantılara, uluslararası işbirliğine ve kamu-özel sektör arasında mübadelede biçimlerine alternatif yollar açma konusunda muazzam bir potansiyele sahiptir” (Biekart, 1999: 33'den akt. Kooiman, 2003: 5). Bu potansiyelin yeni alternatif yolu, kat'i surette kamu bütçesine yük olan kamu işletmeleri özelleştirilmesi, özelleştirecek alan kalmadığı veya özelleştirme tepki topladığı noktada ise kamu-özel ortaklığına başvurulmasıdır.

⁶ Marx içsel ilişkiler felsefesine dayalı diyalektik yöntem ve materyalist tarih anlayışı doğrultusunda inceleme nesnesi kapitalizmin görünümüne değil özüne odaklanarak feodalizmin ilkel birikiminin kapitalizme nasıl evrildiğini, iş bölümünün yarattığı sınıflı toplumları, artık değeri, ücretli emeği, sermayenin yoğunlaşmasını görür. Soyutlamalarını da bunları içerecek düzeyde yapar. Smith, Ricardo gibi kendinden önceki klasik iktisatçılara eleştirisi ise aksine öze değil görünüme odaklanmaları ve yanlış soyutlamalar yapmalarındır. Marx bu durumu “fetişizm” olarak ifade etmiştir. Dolayısı ile Marx öncesi klasikler, ardılı neoklasikler ve günümüzün ana akım neoliberal iktisadi topluma bakınca sınıfları, kapitalizmin iç çelişkilerini, ücretli emeği, kapitalizmin evrimini, artık değeri, emeğin başkalaşmış biçimlerini görmezler. Kapitalizm çelişkisiz, statik, hep var olmuş tarihsiz bir sistem olarak görünür. Dolayısı ile kâr da meta da hep var olmuştur ve özünü sorgulamazlar (Ollman, 2015). Kapitalizmin tarihini, özünü ve içsel çelişkilerini görmeden özelleştirmeleri basitçe başarısız devletin varlıklarının özel sektöre devredilmesi açıklaması aslında hiçbir şey açıklamayacaktır, dolayısı ile görünümlere dayalı yanlış soyutlamalardan türeyen açıklamalar totolojiden öteye gitmeyecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU HİZMETLERİNİN YENİ FİNANSMAN YÖNTEMİ OLARAK KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİ

Piyasalaşmış dünyada devlete bakış açısı değiştikçe, devlete atfedilen roller ile beraberinde kamu hizmetlerini sunum ve finansman yöntemleri de değişmiş ve dönüşmüştür. Kamu hizmetleri en eski ve bilindik şekilde vergiler vb. ve kamu borçlanması yani bütçe aracılığı ile finanse edilmektedir. Ancak 20.yy'ın ikinci yarısından itibaren küreselleşen kapitalizmin ve sermayenin sınırsız tahakkümü altında devletin geleneksel kamu gelirleri dolayısı ile geleneksel kamu hizmeti finansman yolları ve sunum yöntemleri de aşınmıştır. 1980'lerden itibaren hantal ve etkinsiz kamu yöntemine çözüm olarak kamu yönetiminde reform adı altında “kamu yönetimi” ve “YKİ” söylemleri gündeme gelmiştir. YKİ ve kamu yönetiminde yönetim baskısı altında, 1950'lerin konjonktürünün kazanımı olan kamu hizmetlerinin refah artırıcı yönü geri plana atılmıştır; yerine kamu hizmetlerinin büyümeyi artırıcı, uluslararası sermayeyi destekleyici, etkinlik, saydamlık, hesap verebilirlik gibi fonksiyonları ön plana çıkarılmıştır. Kamu yönetimini işletme mantığı ile yönetme ve kamu hizmetlerini işletme mantığı ile piyasalaştırarak sunma, özel sektörü hizmet sunumuna dâhil etme söylemleri yükselmiştir. YKİ anlayışı ile kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanına ilişkin anlayışta da dönüşüm yaşanmıştır. Kamu hizmetleri alanı yalnızca kamunun kendi idari kadrosu ile doğrudan faaliyette bulunduğu bir alan olmaktan çıkmış, doğrudan özel sektöre veya özel sektör ile işbirliği içinde farklı kamu hizmeti sunum ve finansman yöntemleri geliştirilmiştir (Sarısu, 2009: 85-86).

“Özel sektör her zaman daha verimlidir iddiası” (Keating, 1998: 163) ile yazında ve uygulamada popülerleşen kamu özel işbirlikleri kamusal olana ve kamu hizmetlerine bakış açısında yaşanan dönüşümün bir ürünüdür. Geleneksel kamu hizmeti sunum

yöntemleri olan emanet usulü, iltizam, müşterek emanet, imtiyaz, ruhsat, YİD (Günday, 2013: 342) gibi geleneksel usullere ek olarak çeşitli söylemlere dayanarak KÖİ modeli geliştirilmiştir. Savurgan ve verimsiz devlet iddiası devletin küçültülmesi gerektiği ve çözümlerden birinin kamu kurumlarının özelleştirilmesi olduğu (Aktan, 1999: 111) dünyaya empoze edilmiştir.

Neoliberal karşı saldırı ile literatüre giren iyi yönetişimi temin edebilmek için kamu özel birliklerine başvurmalıdır. Genel kabul gören iyi yönetim ilkeleri olarak katılımcı, uygun, şeffaf, hesap verebilir, adil, verimli bir kamu yöntemi için özel sektöre kamu hizmetlerini finanse etme, iletme vb. yolları açan KÖİ'ler "iyi yönetişimin iyi politika aracı" olarak sunulmaktadır (UNECE, 2008: 13-14).

2.1. Kamu Özel İşbirliklerinin Kavramsal Çerçevesi

Kamu özel işbirliği modelinin hem tanımı hem kavramsallaştırılması konusunda uzlaşma sağlanamamıştır. "Public Private Partnership" (PPP) kavramı yerine İngiltere'de olduğu gibi "Private finance initiative" (PFI) veya ABD'de "joint venture" gibi kavramlar üst kavram olarak kullanılmaktadır. Türkiye'de ise PPP kavramı kamu özel ortaklığı, kamu özel işbirliği, kamu özel sektör ortaklığı gibi farklı biçimlerde kullanılmaktadır. Partnership kelimesi "bir şeyi başarmak için iki kişi veya kuruluşun birlikte çalıştığı bir düzenleme, iki veya daha fazla kişiye ait olan bir şirket, ortak olma durumu" (Cambridge University Press, t.y.) biçiminde Türkçeye çevrilmekte ve yaklaşık olarak "ortaklık" kelimesine karşılık gelmektedir. Ortaklık kelimesi karşılıklı olarak kâr elde etme anlamı içermesi sebebi "PPP" tanımı ile örtüşmediği ve kamunun asıl olarak kamu çıkarının temsilcisi olduğu, kâr amacı gütmeyeceği savunusu ile eleştirilmekte ve işbirliği (İngilizce olarak PPP kavramında içerilmeyen coordination) kelimesi tercih edilmektedir (Uysal, 2021: 21-22). Ancak biz bundan ziyade ortaklık kavramının amaç ve çıkar ortaklığı etrafında birleştiğine atıf yapan bir kavram olması ve PPP kavramının özünde böyle bir birlikteliğin varlığından ziyade karşılıklı koordine ve işbirliği içerdiği

iddiasından hareketle ile bu çalışmada “Kamu Özel İşbirliği” kavramsallaştırmasını tercih etmekteyiz. Üçüncü bölümde bu tezimizi daha da genişleterek karşılıklı çıkar birlikteliğinden ziyade bir tarafın çıkarına yönelik bir model olduğu ve “kazan kazan” modeli olarak sunulan KÖİ’nin “bir taraf için kazan bir taraf için kaybet” modeline dönüşebileceği tehlikesini göstermeye çalışacağız.

KÖİ modelinin farklı yönlerini vurgulayan farklı tanımlar ortaya çıkmıştır. Bu tanımlar KÖİ modelinin özel sektöre risk aktararak kamu sektörünün riskini azaltması, altyapı yatırımlarını teşvik etmesi gibi farklı avantajları etrafında şekillenmiştir (Gökten, 2019: 19). KÖİ, hükümetin özel sektörün kaynaklarını ve uzmanlığını kullanarak kamu altyapısını ve/veya hizmetlerini tedarik etmesi ve uygulaması için bir mekanizmadır (WB, t.y.). Bir özel ortak ile devlet kuruluşu arasında, özel tarafın önemli ölçüde risk ve yönetim sorumluluğu üstlendiği ve ücretin performansla bağlantılı olduğu bir kamu varlığı veya hizmetinin sağlanması için uzun vadeli bir sözleşmedir (WB, 2017). Kalkınma Bakanlığı (2012) ise “bir sözleşmeye dayalı olarak, yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesi” olarak tanımlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2012). 2015 yılında Resmi Gazetede yayımlanan Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Genel Tebliğinde ise “Yap-işlet-devret veya yap-kirala-devret modellerine göre gerçekleştirilen kamu yatırımları ile işletme hakkının devri gibi kamu hizmeti sunumunun devredilmesini içeren idari sözleşmeleri ya da özel hukuk sözleşmeleri ile kanunlarla belirlenmiş bu modellerin belirli bölümlerini kısmen içeren diğer kamu özel iş birliği modellerini ifade eder” (Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği, m. 3/f) denilmiştir.

Yönetişim paradigmasının unsurlarından olan sivil toplum KÖİ’lerin tanıtılmasında da rol üstlenmiştir. Türkiye’de vizyonunu, “başta sağlık alanı olmak üzere kamu özel işbirliği (PPP) modeli ile hayata geçirilen yatırımlara ilişkin ülkemizde ve bölgemizde lider konumlu, uzmanlaşmış sivil toplum örgütü olmak” (Kamu Özel

Ortaklığı Derneği, t.y.) şeklinde tanımlayan *Kamu Özel Ortaklığı Derneği* kurulmuştur. Dernek KÖİ'yi şöyle açıklamıştır: “Kısmen veya tamamen kamusal yükümlülük altındaki bazı yatırım ve hizmetlerin, projeye yönelik maliyet, risk ve getirilerinin, uzun vadeli bir sözleşmeyle, kamu ve özel sektör arasında paylaşılması yoluyla gerçekleştirilmesine dayanan bir, finansman modelidir” (Kamu Özel Ortaklığı Derneği, t.y.). Linder, kamu özel iş birliği kavramını ayırt edici farklı kullanımı ile açıklamıştır; özel sektörün teknik bilgisi, yenilikçi, yaratıcı yöntemleri vasıtası ile daha etkin, daha düşük maliyete hizmet sunan, verimli bir yönetim reformu olarak KÖİ; problem dönüştürme olarak KÖİ; ahlaki yenilenme olarak KÖİ; kamudan özel sektöre risk aktarımını ifade eden risk kaydırma olarak KÖİ; kamu hizmetini yeniden inşa etme olarak KÖİ ve kamu ve özel sektör arasında güç paylaşımı olarak KÖİ (Linder, 1999: 42-48). KÖİ, farklı sözleşme tiplerine göre değişmekle beraber genel olarak riski özel sektöre devretmeyi, özel sektörün kamu hizmetleri veya kamuya ait tesisleri finanse etmesi, tasarlaması, inşa etmesi ve işletmesini amaçlar. Kamu sektörünün projelerini bütçesine uygun biçimde, özel sektörün tekniklerinden yararlanarak, sermayesini verimli kullanarak üretmesini sağlayacağı iddia edilmektedir (UNECE, 2008: 1).

KÖİ'lerde insanı önceleyerek, yoksulluğu azaltıcı, dezavantajlı grupları destekleyici, cinsiyet eşitliğini hedefleyici, dil, din, ırk ve benzeri her türlü ayrımcılığa karşı herkes için refah ve eşit koşullarda yaşamı temin edebilecek projelerin geliştirilmesinin, bu sözleşme modelinin gücünü arttıracığı iddiası ile “Önce İnsan KÖİ (People first Public private Partnership)” kavramı ortaya atılmıştır. Bu doğrultuda insanları ilk sıraya koyan projelerin hızında artış olması gerektiği savunulmaktadır (UNECE ICoE).

Tablo 1. Farklı KÖİ Tanımlamaları

IMF(2004)	Kamu-özel ortaklıkları, özel sektörün geleneksel olarak hükümet tarafından sağlanan altyapı varlıklarını ve hizmetlerini tedarik ettiği düzenlemeleri ifade eder. Özel sermaye ve yönetimin devreye girmesi, altyapı yatırımı üzerindeki mali kısıtlamaları hafifletebilir ve verimliliği artırabilir.
Avrupa Yatırım Bankası	Bir kamu-özel ortaklığı, bir kamu otoritesi ile özel bir ortak arasında, uzun vadeli bir sözleşme kapsamında bir kamu altyapı projesi ve hizmeti sunmak için tasarlanmış bir düzenlemedir. Bu sözleşme kapsamında, özel ortak önemli riskler ve yönetim sorumlulukları taşımaktadır.
OECD	Kamu-Özel Ortaklıkları, hükümet ile özel bir ortak arasında, özel ortağın, ilgili riskleri paylaşarak, bir sermaye varlığı kullanarak kamu hizmetlerini sunduğu ve finanse ettiği uzun vadeli anlaşmalardır. KÖÖ'lar hem altyapı varlıkları (köprüler, yollar gibi) hem de sosyal varlıklar (hastaneler, kamu hizmetleri, hapisaneler gibi) açısından kamu hizmetleri sunabilir.
Eurostat	Kamu-Özel Ortaklıkları, bir devlet kurumu ile hükümet dışı bir ortak arasındaki, genellikle kamu hizmeti inşa projeleri için olan uzun vadeli sözleşmeye dayalı düzenlemelerdir. Ortak, bir varlığın inşasından, işletilmesinden ve bakımından sorumludur ve bunun karşılığında devlet kurumu ortağa düzenli ücretler öder.
EBRD	Bir devlet veya devlet kuruluşu (KİT) ile bir özel sektör kuruluşu arasında, özel sektör kuruluşu arasında, ilgili riskleri devlet veya KİT ile paylaşarak, bir sermaye varlığı kullanarak kamu hizmetlerini sunduğu ve finanse ettiği uzun vadeli bir sözleşme ilişkisidir.
WHO	Kamu-özel sektör ortaklıkları, özellikle özel sektör araştırmalarının yetersiz kaldığı gelişmekte olan ülkeleri etkileyen hastalıklarla ilgili olarak, her ikisinin de tek başına yeterince çözemeyeceği sorunları ele almak için kamu ve özel sektörlerin görece güçlü yanlarından yararlanmanın etkili bir yolu olarak görülmektedir.

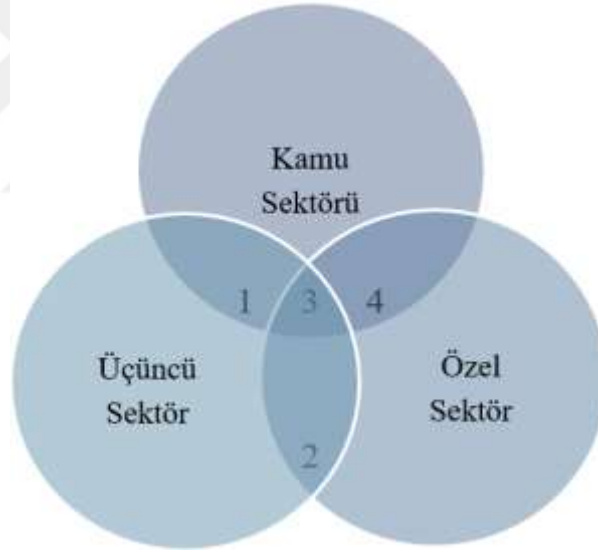
KÖİ politikası, rekabetten ziyade ortaklık ve işbirliği zemininde daha düşük maliyete kaliteli kamu hizmeti arz edileceği iddiası ile yeni sağın ideolojik aygıtı neoliberalizm tarafından “kamu reformu” başlığı altında dayatılmıştır. KÖİ, özelleştirmenin etkisiz devlet söyleminden devlet için yeni girişimci roller yaratma söylemine geçilerek devlet- piyasa ile uzlaşılı olarak tanıtılmıştır. Oysaki özelleştirmenin isim değiştirmiş, yumuşatılmış, günün koşullarına uygun daha ılımlı stratejik bir isim değişikliğinden başka bir farkı olmadığını iddia edilmektedir. KÖİ’lerin yükselişinin özelleştirmenin başarısız sonuçları, toplumda oluşturduğu kötü intibainin ardından ardılı bir reform olarak tanıtılması, 1990’lar ve 2000’lerde daha yoğun uygulama alanı bulması bu iddiayı desteklemektedir (Linder, 1999: 35-41). Hodge ve Greve (2005: 7), kamu özel işbirlikleri kavramını “bir dil oyunu” olarak nitelerken, Beauregard (1998: 52) “tarihsel bukalemunlar” olarak nitelemiştir.

Degenhart ve Wessel (2015: 187-205), yeni kamu yönetişiminin bir parçası olarak değerlendirdikleri KÖİ’nin üzerinde uzlaşılan bir tanımı olmamasını eleştirerek

interdisipliner bir KÖİ tanımı geliştirilmesini tavsiye etmektedir. KÖİ'leri diğer kamu sektörü ve özel sektör arasında kurulan ortaklardan ayırmak için disiplinler arası bir bakış açısı ile ayırt edici bir takım kimlik özelliklerini sıralamışlardır. Öncelikli olarak yapılması gereken, KÖİ'lerinin ortaklarının kimliğinin belirlenmesidir. Bu doğrultuda ortakların kimliği korunmalı, ortaklar ekonomik ve örgütsel bağımsızlığını kaybetmemelidir. Ortaklar arasında güvene dayalı sosyal mekanizma ile işbirliği temelinde, yolsuzlukları vb. engellemek için güven ve kontrolünde dengeli olduğu bir sözleşme kurulmuş olmalıdır. Ayrıca her biri kamu veya özel sektöre atanmış en az bir ekonomik varlığın sözleşmede bulunması gerekmektedir. İkinci olarak, işbirliğinin niteliğini belirleyen, bir kamu görevinin yerine getirilmesinde her bir ortağın belirlemiş amaçtır. KÖİ'lerde ortakları bir araya getiren amaçlar arasında çatışma olmamalıdır, ortaklıkta temel amaç bir kamu görevini yerine getirilmesidir. Son olarak, ortaklar arasındaki ilişki ve risk paylaşımı olmalıdır. İşbirliğinin ve risk dağılımının hukuki olarak resmileştirilmiş olması KÖİ'lerin ayırt edici olması için önemli bir ölçüttür. Ayrıca KÖİ'nin bir diğer ayırt edici özelliği ortaklar arasında sürekli koordinasyon ihtiyacını gerektiren, uzun ömürlü ve riskin ortaklar arasında eşit dağıtıldığı sözleşmelerin kurulmuş olmasıdır.

Kamu - özel sektör ortaklığında yeni kamu yönetişiminin gelişmesi ile KÖİ tanımı da dönüşmüştür. Daha önceden bahsedilen *her biri kamu veya özel sektöre atanmış en az bir ekonomik varlığın mevcudiyeti* kriteri, sivil toplumu da içerek biçimde *her biri kamu veya özel sektöre veya sivil topluma atanmış en az bir ekonomik varlığın mevcudiyeti* şeklinde genişletilmelidir. Müşteri olarak kamu sektörü ve yüklenici olarak özel sektör dışında üçüncü bir aktör olarak yönetim kavramı ile popülerleşen sivil toplumu da içerecek biçimde genişlemektedir. Daha katılımcı, demokratik, işbirlikçi KÖİ modellerinin mümkün olabileceği iddia edilmektedir. Üçüncü sektör olarak sivil toplum ortağı, KÖİ sözleşmesinin niteliğine göre, kamu veya özel kesim içine yerleştirilebilir.

KÖİ'nin belirtilen üç aktör arasındaki farklı varyasyonlarına karşılık farklı kavramlar türetilmiştir. Yeni kavramlar: Kamu-Özel Ortaklığı (PPP) teriminin yanında; Kamu Sosyal Özel Ortaklığı (PSPP), Kamu-Vatandaş Ortaklığı (PCP), Sivil-Özel Ortaklığı (CPP)'dir (2015: 188-189). Şekil 1'de üç sektörün oluşturduğu farklı KÖİ biçimleri gösterilmektedir. Kamu sektörü ve üçüncü sektörün birlikteliğinden oluşan 1 numaralı alan, *kamu-vatandaş ortaklığına (PCP)* karşılık gelmektedir. 4 numaralı alan ise geleneksel *kamu ve özel sektör işbirliğini (PPP veya KÖİ)* temsil etmektedir. 2 numaralı alan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları, kar amacı gütmeyen derneklerden, vakıflar ve benzerlerini içeren üçüncü sektörün birlikteliği olan *sivil-özel ortaklığını (CPP)* işaret etmektedir. Son olarak, üç sektörün bir araya gelerek oluşturduğu ortaklık veya işbirliği ise *kamu-sosyal-özel ortaklığının (PSPP)* söz konusu olduğu durumu göstermektedir.



Şekil 1. Aktörlerine Göre KÖİ Biçimleri

Kaynak: Eigene Darstellung'den akt. Degenhart ve Wessel, 2015: 194

2.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Tarihsel Gelişimi

Grimsey ve Lewis (2004: 15)'e göre, literatürde asıl sorulması gereken soru alt yapı yatırımlarında kamu özel işbirliklerine başvurma fikrinin ne zaman, nasıl ortaya çıktığı değil; uygulamasının kökenleri Antik Yunan'a kadar götürülen KÖİ'ye duyulan ilginin ve politik ve proje bazlı işbirlikleri örneklerinin neden 20.yy'da yeniden

yükseldiğidir. Antik Yunan'da ve Roma döneminde kamu ve özel kesim arasında işbirlikleri aracılığı ile alt yapı yatırımları yapılmıştır, paralı köprü ve yollar bu dönemde de söz konusudur. Orta Çağ'da Fransa ve İngiltere'de modern KÖİ'nin öncülleri olarak ücretli, turnikeli yollar inşa edilmiştir. 16.-17.yy'da yollardan, demiryollarına daha geniş kamu hizmet alanlarında özel sektör aracılığı ile hizmet sunumu yani KÖİ benzeri düzenlemeler yaygınlaşmıştır. 18. ve 19.yy'da İngiltere ve Fransa'ya ABD'nin de katılımı ile bu eğilim devam etmiştir. 19.yy'ın ikinci yarısında Fransa su, demiryolu, elektrik, vb. alt yapı yatırımlarını özel sektörün tasarımı, finansmanı, inşası, işletmesi altında yürütmüştür. Ancak 20.yy boyunca yaşanan iki büyük dünya savaşı ve ikinci dünya savaşı ardından yaşanan yıkım, ülkelerin kendilerini yeniden inşa etme ve toparlama sürecinde devlete aktif rol veren Keynesyen paradigma ile gelişmiş ülkelerde refah devleti, az gelişmiş ülkelerde kalkınmacı devlet uygulamaları çerçevesinde KÖİ benzeri uygulamalar -liberalizmin tekrar yükselişine kadar- önemini yitirmiştir. 1970'lerden itibaren yaşanan neoliberal paradigma dönüşümü ile piyasanın yükselişi özelleştirme ve KÖİ uygulamalarını etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, yönetim, yenilikçilik, düşük maliyete kamu hizmeti üretim ve sunumu vb. söylemler ile ileri sürülen kamu yönetiminde reform, YKİ ve YKY adı altında yeniden gündeme taşınmıştır (Şahin ve Uysal, 2008: 4-8).

KÖİ modelinin ortaya çıkışının bir takım kurumsal düzenlemelerin ürünü olduğu da iddia edilmektedir. Bu düzenlemeler setinin ilk unsuru hükümetin ekonomik yapılardan, çıkarlardan farklılaşması ve yerel ekonomik büyüme üzerinde yerel aktörlerin bağımsızlığıdır. İkinci olarak, politikanın ekonomik elitlerden ayrılması ve hükümetin profesyonelleşmesidir. Üçüncü olarak, hükümet ile işbirliği içinde yerel ekonomik büyümeyi teşvik edecek yerel ekonomik elitlerin ortaya çıkmasıdır. Dördüncü olarak, yerel ortak çıkarlara, ortak girişimlere katkıda bulunmaya dönük yerel hükümetin ve yerel

ekonomik elitlerin gönüllü olmasıdır. Son olarak işbirliğini toplum nezdinde meşrulaştıracak ideolojik altyapının oluşturulmasıdır (Beauregard, 1998: 53).

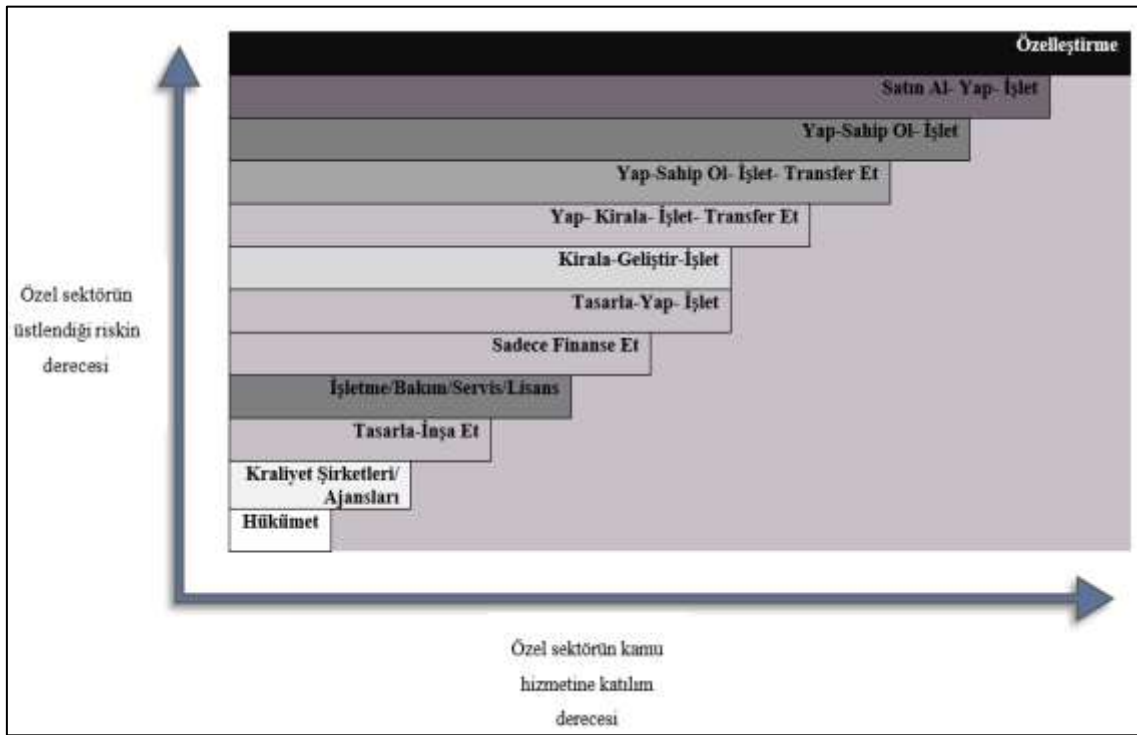
Keating (1998: 165-171), Avrupa ve Amerika'nın devlet yapısını karşılaştırarak kamu özel "ortaklığı" söylemini Amerikan kapitalizminin devlet anlayışının bir ürünü olduğuna vurgu yapmaktadır. Piyasacılık, özel mülkiyet, bireysel çıkar gibi liberal kapitalizmin değerlerinin içselleşip sorgulanmadığı, merkezi- güçlü bir yönetim yapıdan yoksun, devlet (state) yerine hükümet (government) kavramının ön planda olduğu, özerk federe devletlerden oluşan, parçalı bir devlet modelidir. ABD'nin para ve piyasa hâkimiyeti altındaki parçalı hükümet yapısı federe devletler ve diğer yerel birimleri merkeze daha az, özel sermayeye yani özel sermayenin çıkarına daha bağımlı kılmaktadır. Dolayısı ile yerel yönetimlerin hizmet sunabilme, yerel yöneticilerin seçilebilme vb. baskıları altında, sosyal çıkarı geri plana itip özel sektörün çıkarına bir ortaklık kurması olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak güçlü ve merkez devlet yapısı, merkezden destek alan yerel birimlerin varlığı altında Avrupa için KÖİ modelinin uygun olmamasına rağmen, İngiliz/Amerikan borsa kapitalizmi ve neomuhafazakar (neoliberal) yayılcı düşüncenin etkisi ile Avrupa'da taklit edildiği iddia edilmektedir.

2.3. Kamu Özel İşbirliklerinin Uygulanma Şekilleri

KÖİ sözleşmeleri, kamu sektörüne ait olan bir mülkün özel sektöre devredilmesi, özel sektörün kendisine bedel ödeyerek veya bedelini ödemediği takdirde kamu hizmeti üretimi için gerekli tesisin inşa edilmesi, geliştirilmesi, yenilenmesi, bakımının üstlenilmesi, kamu sektörünün özel sektörce işletilecek kamu hizmetlerini net bir biçimde belirtmesi, özel sektör sözleşme süresince işletilen tesisi sözleşme bitiminde (bir bedel karşılığı veya bedelsiz olarak) kamu sektörüne devretmeyi kabul etmeleri gibi bazı genel özellikler içermektedir (Pierson ve McBride, 1996'den akt. Grimsey ve Lewis, 2004: 2). Ancak KÖİ sözleşmeleri bu özelliklerden bazılarını içerirken bazılarını dışlayabilmektedir. KÖİ sözleşme konusu kamu tesisinin mülkiyetinin, tasarım- inşa-

işletme yükümlülüğünün, risk ve finansmanın kamu veya özel sektörden kimin sorumluluğunda olduğuna göre farklı biçimler almaktadır. Ayrıca özel sektöre üstlenilecek kamu hizmetinin niteliği, kamu sektörünün teknik ve finansal yetkinlik derecesi gibi faktörler de belirleyici olmaktadır. Sonuç olarak işbirliğinin kurulmasında farklı sözleşme modellerine başvurulmaktadır.

KÖİ sözleşmelerinin farklı uygulanma biçimleri başlığı altında açıklanan sözleşme modelleri belirtilen kaynaklar etrafında şekillendirilmiştir.⁷



Şekil 2. Farklı KÖİ Modellerine Göre Aktörler Arası Risk Paylaşımı

Kaynak: Interreg Central Europe, 2017: 42.

⁷ Evans (2003: 68-69); Hall vd. (2003, 3-4), Grimsey ve Lewis (2004: 10-12); Greve ve Hodge (2005: 6-7); Malone (2005: 421); Evans ve Bowman (2005: 64-65); Yescombe (2007: 11-13); Şahin ve Uysal (2008: 29-30); PPP Center (2012); The APMG (2016: 26-32); WB (2017: 7-8); Interreg Europe (2017: 41-44); Kılıçaslan (2017: 38-40); OBOR Invest; PPIAF (2009); Uysal (2021: 30-33), Service, Works, Global “SWG”.

- *Yap-İşlet-Devret (YİD)(Build- Operate- Transfer, BOT):*

YİD sözleşme tipi tüm projelere uygun olmakla beraber, genellikle altyapı ve bayındırlık gibi geleneksel olarak hükümet tarafından üretilen kamu hizmetlerinin bütçe dışı finansmanında kullanılmaktadır. İmtiyaz sözleşmelerine benzemektedir, hatta aradaki ayrımın kalkıp söylemde birbirlerini yerine kullanıldığı da gözlenmektedir. Öncelikli sorumluluğun özel sektörde olduğu KÖİ sözleşmeleridir. Genellikle sıfırdan yatırım yapılan, büyük finansman ve ileri teknoloji gerektiren dolayısı ile kamu sektörünün sınırlı kaynak ve teknolojisini yetersiz kaldığı alanlarda bu sözleşme modeli kullanılmaktadır. Proje özel sektör tarafından tasarlanır, finanse edilir (genelde yabancı finansörlerden elde sağlanan kaynaklar ile), belirlenen süre boyunca kamu sektörünün kontrolünde işletilir, bakımı yapılır. Altyapı projesinin niteliğine göre özel sektörün finansmanı üstlenmesinin istisnaları söz konusudur. YİD modelinin neoliberal dönem itibari ile kullanımı yaygınlaşmıştır, yeni kamu yönetişimi adı altında, etkin ve verimli, yeni teknolojilere göre uyarlanmış kamu hizmeti sunumu gerekçesi ile tavsiye edilmekte ve başvurulmaktadır. Bu model, kamu hizmetlerini sunum ve finansmanını ulusal pazarın yanı sıra uluslararası sermayeye açmaktadır, kamu hizmetlerini piyasalaştırmaktadır. Modelin savunulmasında argümanlardan biri de ülkeye uluslararası sermayenin girişini, dolayısı ile ülke içinde kullanılabilir tasarrufları arttıracak olmasıdır, böylece kamu sektörü fazla tasarruflarını gerekli daha kritik alanlarda kullanma imkânına kavuşmaktadır.

Bu modelde risklerden özel işbirlikçi sorumludur. Ancak öz sermaye riskini kamu sektörü üstlenir. İnşaat aşamasında özel sektör ortağına en fazla özgürlüğü sağlayan sözleşme tipidir. İmtiyazlı özel ortak işletim faaliyetinden elde edilen kâr veya zararı da üstlenilir. Eğer kamu sektörü ihtiyaç duyarsa özel ortağa kamu tesisini işletmenin yanında, gerekli teçhizatı ve makineyi tedarik etme (yap-tedarik et- işlet- devret) görevi de yüklenebilir. Özel sektör sunduğu hizmet karşılığı kullanıcılardan kullanım ücreti alır

veya hükümet tarafından ödeme yapılır. Devlet, belirli bir düzeyde kârı garanti ederken, özel sektör tarafından sunulan kamu mal veya hizmetlerinin fiyat ve miktarlarına kısıtlamalar getirebilir.

Özel ortak, inşa ettiği tesisi uzun vadeli bir sözleşme çerçevesinde işlettikten sonra, sözleşme süresinin bitimi ile tesisin mülkiyeti ve işletme hakkını kamu sektörüne devreder. En sık başvurulan kamu hizmeti sunum ve finansman yöntemlerinden biridir. Türkiye’de de kamu hizmetlerinin üretiminin, sunumunun özel sektöre devredilmesinde ilk başvurulan yöntemlerde biri olmuştur.

Public Private Infrastructure Advisory Facility (PPPIAF) (2009: 62, 64)’e göre, yol ve otoyol yapımında kullanılan yap-işlet-devret (BOT) sözleşmelerinin yap-işlet-sahip ol- devret (BOOT) modelinden en önemli farkı YİD modelinde finansmanın hükümet tarafından sağlanmasıdır.

▪ *Yap- Sahip Ol- İşlet- Devret (Build- Own- Operate- Transfer, BOOT) :*

En çok başvurulan KÖİ modelidir (Evans ve Bowman, 2005: 64).Yap-işlet-devret modelinde olduğu gibi genellikle yeni yapılacak olan altyapı yatırımlarında kullanılan sözleşme modelidir. YİD’den önemli bir farkı mülkiyetin belirli bir süre özel sektör de kalmasının yanında, her zaman özel finansmanı gerektirmesidir. Bu sözleşme tipi karmaşık, işlem maliyetleri yüksek KÖİ sözleşmeleri olarak nitelenmektedir.

Genelde halka doğrudan hizmet sunumunu içeren (ulaşım vb.) bir projenin özel sektör tarafından inşa ve finanse edilmesini, işletilmesini, sözleşme süresince mülkiyet sahipliği ve mülkiyetin korunmasını içerir. Sözleşme boyunca öz sermaye riski, ticari riskler ve işletmeye ilişkin maliyetlerden tesisi işleten özel sektör sorumludur. Bu sözleşme ile hükümet 25-30 yıl gibi uzun bir süreyi kapsayan işletme hakkını özel işbirlikçiye devretmektedir. Yap-işlet- sahip ol-devret modelinde genellikle işletme hakkı sahibi, sunduğu kamu hizmetini kullanıcılar ve/veya kamu sektörünce ödenen ücretler

karşılığında sunar. Genellikle yüksek finansman gerektiren, okul, hastane inşaatı gibi altyapı projelerinde bu sözleşme modeli kullanılır.

Ek olarak, modelde özel sektörün yenilikçiliği, bilgi ve birikiminde faydalanarak hızlı bir şekilde hizmet sunumu amaçlanmaktadır. Bu sebeple sözleşme süresince sunulan hizmetin kalitesi, sözleşme koşullarının yerine getirilip getirilmediğini değerlendiren performans ölçütlerini gerektirmektedir. Belirlenen sözleşmenin süresi sonunda -genelde ücretsiz olarak- mülkiyet ve işletme hakları kamuya devredilir. İngiltere'de, geliştir- yap-finanse et-işlet yöntemi olarak bilinmektedir.

▪ *Yap- Sahip Ol- İşlet (Build- Own- Operate, BOO):*

Özel sektör bu sözleşme süresince ya yeni bir kamu tesisin inşası, işletimi ve bakımından sorumludur ya da daha önce var olan bir kamu tesisinin mülkiyet, bakım ve işletimini üstlenmektedir. Projeyi genellikle özel işbirlikçi finanse eder. Tesisin mülkiyeti özel ortağa aittir ve normal koşullar altında mülkiyeti ve hizmete ilişkin varlıkları kamu kurumuna devretme yükümlülüğü yoktur. Kamu sektörü sözleşmenin onaylanmasında yardımcı bir rol üstlenir. Sözleşme süresince özel sektörün ürettiği mal veya hizmeti satın almayı taahhüt edebilir. Ayrıca, kamu sektörü, özel sektörün sunduğu mal ve hizmetlerin kontrol ve düzenlenmesinden sorumludur. Özel ortak tesislerin veya hizmetlerin kullanımı için bir ücret veya harç talep edebilir. Su arıtma veya enerji santralleri projelerinde bu sözleşme tipine sık başvurulmaktadır.

Bu sözleşme modeli mülkiyetin ve projenin özel sektörde kalması dışında yap-sahip ol- işlet-devret sözleşmelerine benzerdir. Sözleşme konusu varlığın mülkiyeti ile ilgili sözleşme süresi bitiminde bir değişiklik yapılmaz ise tesisin ömrü boyunca mülkiyet özel işletmede kalır ve özel şirket tesisi geliştirir, bakımını üstlenir, işletir. Ancak sözleşme sonunda, sözleşme yeniden müzakere edilebilir, yeni bir sözleşme yapılabilir veya tesis kamu sektörü tarafından satın alınabilir.

- *Hizmet veya Yönetim Sözleşmeleri (Operations or Management Contracts)*

veya Hizmet ve Bakım Sözleşmeleri (Operation and Maintenance Contracts):

Hizmet veya Yönetim Sözleşmeleri özel sektörün kısmen yer aldığı sözleşmelerdir. Bu sözleşmelerde YİD veya Yap – Sahip ol – İşlet – Devret (YSİD) gibi yeni yatırımları finanse etmek için kurulan sözleşmelerin aksine mevcutta var olan bir kamu yatırımına ilişkindir. Bu sözleşmeler aracılığı ile özel sektör sözleşme süresi boyunca kamuya ait önceden kurulmuş bir yatırımın bakımını, işletilmesini üstlenmektedir. Bazen bu sözleşme modeli dış kaynak kullanımı sözleşmesi olarak da adlandırılmaktadır. Özel işleticinin gelir kaynağı ise hükümet ödemeleridir.

Hizmet ve bakım sözleşmelerine ise özel sektörün teknik bilgi, becerilerine ihtiyaç duyulan ve yüksek işletme kabiliyeti gerektiren projelerde başvurulur. Bu sözleşme tipinde özel sektör mülkiyeti kamu sektörüne ait bir tesisinin bakım ve işletilmesinden sorumludur. Hizmet sözleşmelerine benzemekle beraber hizmet sözleşmelerine göre özel sektör daha geniş kontrole sahiptir ve daha fazla risk üstlenmektedir. Sözleşmede özel sektöre performansına dayalı veya sabit bir ücret ödenir.

- *İşletme Hakkı Devri:*

“İşletme hakkının devri, idare mülkiyetindeki maddi duran varlıkla ilişkili olan kamu hizmetinin işletme hakkının belirlenen bedel üzerinden özel sektör birimine devredilmesini ifade eder” şeklinde tanımlanmaktadır” (Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri mad.3d, 2015).

İşletme hakkı devri sözleşmelerinin bugünkü anlamda kullanımı, özelleştirmeler döneminde kamu mülkiyetini devretmenin yapılamadığı durumlarda kullanılmaya başlanmıştır. İşletme hakkı devri başlangıçta kamu tesislerine kurulması ve işletilmesine ilişkin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuşken, daha sonra tesisin geliştirilmesi, bakımını içerecek biçimde genişlemiştir. Kamu sektörü bu sözleşme

modeline finansman ihtiyacını karşılamak, özel sektörün teknolojik birikiminden faydalanmak ve kamu hizmetinin sunum veya finansmanını özelleştirme amaçlarıyla başvurabilmektedir. İşletme hakkı devri modelinde kamusal mal ve hizmet üreten kamuya ait bir tesisin veya niteliği itibarıyla kamusal olmayan mal ve hizmetlerin kamu tesisi aracılığı ile üretilmesi durumunda işletme hakkını veya doğal kaynakların işletilme hakkını veya bir kamu hizmetinin yürütülmesi devredilebilmektedir. Tesisin mülkiyeti kamu sektöründe kalmakta özel sektörden işletme hakkını devrine karşılık işletme hakkı devri bedeli adında bir ödeme alınmaktadır, özel ortak belirtildiği üzere tesisi veya hizmeti işletme hakkını elde etmektedir (Ayanoglu, 2007: 3; 5-8).

▪ *Kirala- Sahip Ol-İşlet (Lease, Own, Operate, LOO) veya Kirala-Geliştir-İşlet (Lease-Develop-Operate, LDO):*

Bu sözleşme modelleri yap-sahip ol-işlet modeline benzemekle beraber, tesisin mülkiyetinin özel sektörde olmaması, kamu sektöründen özel sektöre kiralanarak hizmetin sunulması yönü ile farklılaşmaktadır. Ayrıca bu sözleşme modellerinde önceden var olan bir kamu tesisi söz konusudur. Kirala-Geliştir-İşlet sözleşme modelinde özel sektör, kamu tesisini kiralar, teknolojik ve işlevsel olarak geliştirir, iyileştirir ve işletir. Mülkiyet kamu sektöründe kalır ve sözleşmede belirlenen miktara göre tesisi işletme karşılığı olarak özel ortaktan kira alınır. Bu KÖİ modeline daha ziyade havalimanı, su şebekeleri ve benzeri işletmelerin geliştirilmesinde başvurulmaktadır.

▪ *Yap-Kirala- Devret (Build- Lease- Transfer, BLT) veya Yap-Kirala-İşlet-Devret (Build-Lease-Operate-Transfer, BLOT) :*

Yap-Kirala-Devret sözleşme biçimi tesisin özel ortak tarafından tasarlandığı, inşa edildiği, finansmanının temin edildiği, bakımının ve tesiste sürdürülen otopark, güvenlik hizmetleri gibi destek hizmetlerinin üstlenildiği KÖİ modelidir. Bu sözleşme modelinde bir kamu tesisinin inşasını üstlenen özel sektör, inşa süreci tamamlandıktan sonra tesisi kamuya kiralamaktadır ve asli kamu hizmetini kamu sektörü yürütmektedir. Özel sektör

sözleşme çerçevesinde belirlenen koşullar altında ve belirlenen süre boyunca kamuya ait tesiste, kamu personelini vb. faydalanarak kamu hizmetini üretmekten sorumludur. Hükümet sözleşme süresi boyunca özel ortağına performansını da dikkate alarak, kararlaştırılan bedelden tesisi kullanmanın karşılığında kira ödemesi, özel sektörün sunduğu destek hizmetlerine karşılık olarak hizmet bedeli ödemesi ve karşılaşılan çeşitli maliyetlere karşı işletme maliyeti ödemesi yapmaktadır. Uzun kiralama süresinin bitmesinin ardından tesisin mülkiyeti kamuya devredilir.

Eğitim ve sağlık alanında sık başvurulan bir yöntemdir. Türkiye’de de sağlık sektöründe bu modele başvurulmaktadır. 2015 tarihli Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği Kamu Özel İş Birliği Uygulamalarının Muhasebe İşlemleri üçüncü maddesi h bendine göre YKİ sözleşme modeli:

“Kamu hizmeti sunmak amacıyla ihtiyaç duyulan yapım işlerinin İşletmeci/Görevli Şirket/Yüklenici tarafından finanse edilerek yapılmasını, sözleşme süresi ile sınırlı olarak belirlenen bedel üzerinden idareye kiralanmasını, sözleşmede belirlenen bedel karşılığında yüklenici tarafından diğer hizmetlerin yerine getirilmesini ve süre bitiminde varlığın idareye devredilmesini içeren modeldir”(m. 3/h).

Yap-Kirala-İşlet-Devret sözleşme modelinde ise özel sektör bir kamu tesisini inşa eder, mülkiyet kamu sektöründe kaldığından belirli süreliğine hizmet sunmak için tesisi kamu ortağından kiralar ve işletir. Sözleşme süresinin bitiminde kamu tesisinin fiili mülkiyeti kamu sektörüne geri verilir.

▪ *Yap-İşlet (Yİ) (Build- Operate):*

Bir kamu hizmetinin özel sektör tarafından üretilmesini ve sunulmasını içeren sözleşmelerdir. YİD’den farkı bu sözleşme modelinde mülkiyetin özel işbirlikçi de kalması ve normal koşullar altında kamu sektörüne devredilmesinin mümkün olmamasıdır. Yİ modeli ile üretilip, sunulan kamu hizmetinin asil sahibi yine kamu sektörüdür ve sözleşme bitiminde kamu sektörü sözleşmeyi yineleyebileceği gibi hizmetin üretimini özel sektör yerine kendisi de üstlenebilmektedir (Sarısü, 2009:

117,119). Türkiye’de elektrik üretiminde Yİ sözleşme modeline başvurulmaktadır. Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 2. Maddesi’ne göre Yİ sözleşmesi; elektrik enerjisinin üretilebilmesi yerli veya yabancı sermaye ile kurulan işbirliği doğrultusunda mülkiyeti hizmeti üreten özel ortağa ait olmak üzere gerekli tesisin kurulması, işletilmesi ve satışını ifade etmektedir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayımlanan tebliğde (2015, mad.3g) Yİ modeli şöyle tanımlanmıştır: “Kanunlarla belirlenen kamu hizmetlerine ilişkin yatırımların ilgili mevzuatı ve sözleşmelerde belirlenen esas ve usullere uygun olarak üretim şirketleri mülkiyetinde; gerçekleştirilmesini, işletilmesini ve yatırım sonrası mal ve hizmetlerin üretim ve satışını içeren modelidir.”

- *Ortak Girişim (Joint Ventures, JV):*

Bu sözleşme modeli yap-işlet-sahip ol-devret veya tasarla-inşa et- finanse et- işlet modellerinden türemiştir. Özel sektör ve kamu sektörünün ortaklaşa finanse ettiği, mülkiyete ortaklaşa sahip olup, ortaklaşa işlettiği KÖİ sözleşme modelidir. Kamu hizmetlerinin sunum ve finansmanının ortak girişim aracılığı ile yerine getirilmesinde devlet altyapı temin etme veya hizmetleri satın alma dışında fazladan sorumluluk üstlenmektedir. Kamu sektörü özel sektör paydaşına kredi, sermaye, varlık sağlama temini vb. yollar ile sözleşme süresince katkıda bulunmaktadır. İlk kez 1992’de İngiltere’de uygulanan *kamu özel girişiminde (PFI)* ortak girişim modelinin kullanıldığı belirtilmektedir.

- *Tasarla -yap - Finanse Et- İşlet (Design-Build- Finance- Operate, DBFO) veya Tasarla -yap - Finanse Et- Sahip Ol- İşlet- Transfer Et (Design-Build- Finance-Own-Operate-Transfer DBFOOT):*

Yeni bir projenin tasarımının, inşasının, finansmanın ve işletmesinin aynı tedarikçi tarafından üstlenildiği, hizmetin özel işletme gibi tedarikçi tarafından ifa edildiği sözleşmelerdir. Sözleşme niteliği gereği özel sektöre, yaygın olarak 25-30 yıl gibi uzun süreli işletim hakkı tanınmaktadır ve sözleşme süresince kamu sektörünün özel sektörde üretilen hizmeti satın alacağı taahhüt edilmektedir. Kamu sektörü özel sektörün sunduğu hizmetlerin niteliğine göre ödeme yapmaktadır, buna dayanarak özel sektörün kaynaklarını daha etkin kullanacağı iddia edilmektedir. Sözleşmede belirlenen sürenin bitmesi ile sözleşme revize edilebilir veya kamu sektörü önceden belirlenen fiyattan varlığı satın alarak, varlığa ilişkin riskleri üstlenebilir. Bu sözleşme tipi ve türevlerine hastane, eğitim, sağlık gibi sosyal nitelikli projelerde daha sık başvurulmaktadır. 1992 yılında İngiltere’de uygulanan özel finans girişimi (PFI) uygulamaları DBFO sözleşmesine ilk örneklerden biridir.

Tasarla -yap- finanse et- sahip ol- işlet- transfer et modelinde ise özel sektör, bir kamu tesisini tasarlar, inşa eder ve finansmanını sağlar. Sözleşme süresi boyunca özel ortak kendi mülkiyetinde bulunan tesisi kullanır ve kamu hizmetini sunar. Sözleşme süresinin dolmasının ardından ise mülkiyet bir bedel ödemeksizin kamu sektörüne devredilir.

- *Tasarla –yap (Design- Build, DB) veya Tasarla- yap- İşlet (Design- Build- Operate, DBO):*

Tasarla- yap sözleşmeleri, tasarım ve inşa sürecinden ve tüm risklerden yalnızca bir tedarikçinin sorumlu olduğu KÖİ modelidir. DB sözleşmeleri, bazı ülkelerde sözleşme konusu bir tesisin inşa edilmesi olduğunda, Mühendislik, Tedarik ve İnşaat (EPC) sözleşme modeli olarak adlandırılmaktadır. Bu sözleşme tipine karşı gelecek bir başka adlandırma ise sabit bir fiyat ve inşa sürecini niteleyen *anahtar teslimi sözleşmedir* (Turnkey contracts).

Tasarla- yap- işlet, kamu sektörünün ihtiyaçlarına göre tesisin tasarımının, inşaatının ve bakımının tek bir tedarikçi tarafından sağlandığı sözleşme tipidir, bu sebeple hizmet sunumunu daha kolay ve avantajlı olabilmektedir. Kamu ortağı tesisin finansmanı ve maliyetlerini üstlenir. Yine sözleşme süresince özel sektör tarafından işletilen tesisin sözleşme bitiminde kamu sektöründe satın alınması söz konusu olabilir, işletme hakkı özel sektöre devredilmeden veya devredildikten sonra belirlenen fiyattan alt yapının kamu sektöründe satın alınarak mülkiyet kamu sektöründe kalabilir. *Tasarla -yap -finanse et- işlet* ve permütasyonları *tasarla -yap* veya *tasarla-yap- işlet* sık başvurulan KÖİ sözleşme modelleridir.

Yukarıda bahsedilen kamu özel ortaklıkları sözleşme biçimleri dışında bu modellerin farklı kombinasyonlarından oluşan sözleşme türleri de söz konusudur: yap-geliştir-işlet, tasarla-inşa et-yönet-finanse et, satın al-yap-işlet, kirala-sahip ol -işlet, kirala-geliştir-işlet, yap- kirala- sahiplen-devret, yap-kirala-işlet-devret, yap-devret-işlet.

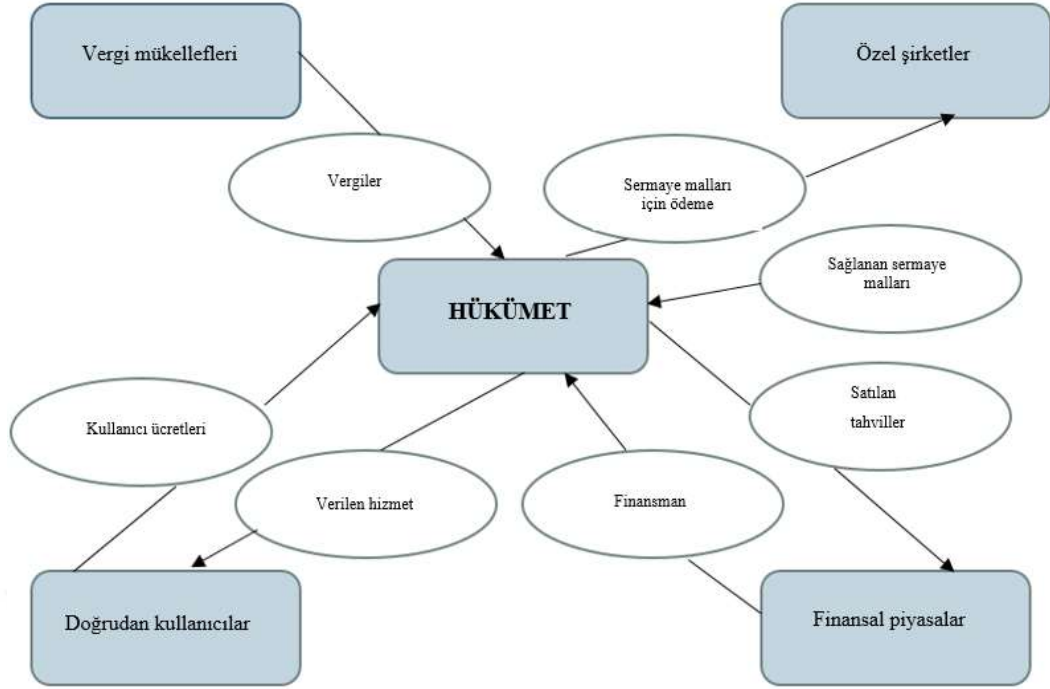
2.4. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Tarafları ve Sözleşmenin Aşamaları

KÖİ modelinin tarafları ve aşamalarından söz etmeden önce, geleneksel kamu alımları ve KÖİ modeli ile kamu mal ve hizmeti temini arasında sözleşmenin tarafları, hizmet akışı, hizmetler için ödemeler ve finansman süreçlerine ilişkin farklar Şekil 3'te özetlenmektedir. Görüldüğü üzere tipik bir kamu alımı sürecinde kamu sektörünün asli gelir kaynağını egemenlik gücüne dayalı olarak topladığı vergiler oluşturmaktadır. Vergiler dışında, hazine tahvilleri ile borçlanarak finansal piyasalardan fon talep edebilmekte veya sunduğu hizmet karşılığında kullanıcılardan ücretleri almaktadır. Özel şirketler ile ilişkisi ise sermaye mallarının temini ve karşılığında özel şirketlere yapılan ödemeler biçimindedir. KÖİ ile kamu mal veya hizmet sunumu ve finansmanında ise daha karmaşık, teknokratik bir yapı ortaya çıkmaktadır. Hükümetin kamu mal ve hizmetlerine ilişkin merkezi rolü bu modelde daha ziyade düzenleyicilik biçimini almakta, merkezde özel sektör işbirliğisinin faaliyetleri yer almaktadır. Aşağıda detaylı

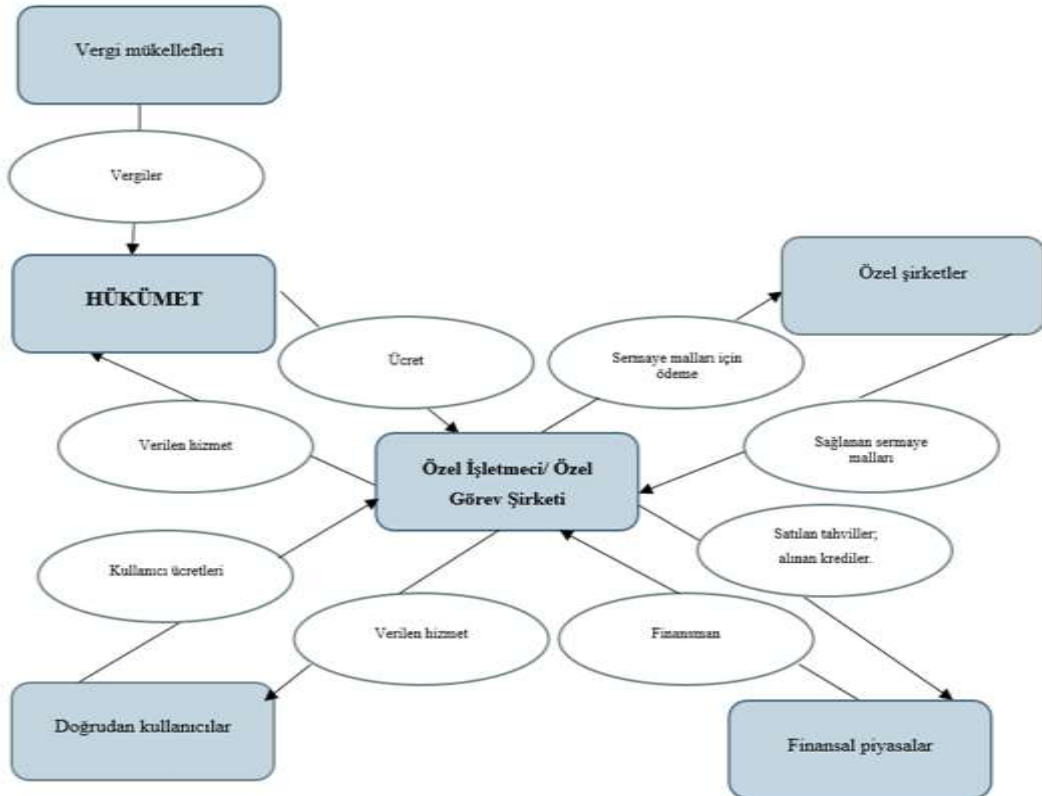
olarak bahsedileceği üzere, hizmetin sunum- finansman biçiminde değişiklikler olmakla birlikte, sunulan hizmet kamu hizmeti olma niteliğini sürdürmekte ve kamu sektörünün her aşamada sorumluluğu devam etmektedir.



a) Geleneksel kamu alımları



b) Kamu özel işbirlikleri



Şekil 3. Hizmet Akışı, Hizmetler İçin Ödemeler ve Finansman

Kaynakça: OECD, 2008: 41

Bir KÖİ modeli kamu sektörü tedarikçisi (hükümet, yerel yönetimler ve kurumlar, devlete ait kuruluşlar), proje şirketi veya özel amaçlı şirket, finansal kurumlar, sigorta şirketleri, uzmanlar, ana taşeronlar, danışmanlar (hukuki, finansal, teknik), derecelendirme kuruluşları ve diğer aktörlerden oluşmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004: 108; Sarısu, 2009: 148-149).

Özel görevli şirket veya özel amaçlı şirket (ÖGŞ)⁸, bir KÖİ projesinin tasarımı, yapımı, finansmanı, işletilmesi ve bakımını yapmakla yükümlü olan genellikle özel sektör yatırımcılarından oluşan aktördür. Aynı zamanda yükümlülüğünü üstlendiği KÖİ projesine başlayabilmek için gerekli başlangıç sermayesini, tasarım ve inşaat için gerekli olan fonları hissedarlardan temin etmekten sorumludur (UNECE, 2012: 10). Ayrı bir tüzel kişilik olan bu şirket, sponsorların sınırlı bir kaynak ile bir projeyi finanse etmelerine olanak tanımaktadır. Genellikle sınırlı sorumlu, bir projeyi gerçekleştirmek üzere kurulmuş bir araç olan ÖGŞ ile yürütülen proje için gerekli krediler -ÖGŞ’yi kuran şirketler değil- proje şirketi adına alınmaktadır, dolayısı ile borç proje şirketini kuran şirketlerde bilanço dışı tutulabilmektedir. Borç verenlerin rücu hakkı da öncelikli olarak veya tamamen proje şirketinin varlıkları ile sınırlı olacaktır, böylece proje şirketinin kurucuları kendilerini iflastan uzak tutabilmektedir. KÖİ’ye müdahil olan şirketleri bir araya getiren ÖGŞ ve kamu sektörü arasında yapılan proje anlaşması ile kamu sektörünün otoritesi altında olan kamu mal ve hizmet sunum otoritesini ÖGŞ’ye devretmektedir. ÖGŞ’ler proje konusu hizmetin sunum ve işletilmesine ilişkin faaliyet için gerekli taraflar ile alt sözleşmeler yapmaktadır. Projenin merkezinde bulunan şirketin seçimine ilişkin olarak iki yaklaşım söz konusudur; geleneksel yaklaşım ve finansör liderliğindeki yaklaşım olmak üzere. Geleneksel yaklaşımda proje şirketi inşaat ve hizmet sağlayıcıların liderliğinde iken; finansör liderliğindeki yaklaşımda adından da anlaşıldığı üzere yatırım

⁸ “Special purpose vehicle (SPV)” kavramı, literatürde “Proje şirketi” veya “Özel amaçlı araç” olarak da kullanılmaktadır. Sağlık Bakanlığınca kamu özel iş birliği modeli ile tesis yaptırılmasına ilişkin mevzuatta ise “Özel amaçlı şirket” biçiminde Türkçeye çevrilmiştir. Çalışmada Doç. Dr. Ayhan Sarısu (2009: 147) tarafından kullanılan “Özel görev şirketi” çevirisi tercih edilecektir.

bankaları ÖGŞ'nin yönetiminde aktif rol oynamaktadır. Geleneksel yaklaşım Birleşik Krallık'ta yaygın olarak kullanılmıştır, finansörler liderliğindeki yaklaşım ise Avustralya'da geliştirilmiştir (Grimsey ve Lewis, 2004: 109-110; Delmon, 2011: 19, 65). ÖGŞ'ye yapılan bağışlar, doğrudan yerel yönetim imtiyazcısı tarafından verilen destek biçimindeki kamu katkılarından da kaynaklanabilir. Ek olarak, ÖGŞ'yi kuran genellikle uluslararası şirketler yalnızca öz sermaye aktarımı değil girişimcilik kapasitelerini aktarmaktadırlar. Yukarıda bahsedildiği üzere kurucu şirketler açısından iflas riski gibi çeşitli risklerden uzak durulmasını mümkün kılan tüzel kişi proje şirketinin faaliyetleri sonucunda; özel girişimciler tarafından yatırılan sermayenin tazmini, finansörlerden alınan borçların geri ödenmesi ve kamu sektörüne imtiyaz karşılığı ücretin ödenmesi için gerekli gelir elde edilecektir. Bunların yanında özel sektör ortağını projede yer almaya teşvik eden yeterli kârın proje şirketi vasıtası ile elde edilmesi beklenmektedir (Stanghellini ve Copiello, 2011: 111-112). Kamu özel görev şirketi işbirliğinde tipik bir altyapı hizmetinin sunum ve finansmanına ilişkin yapı şekil 4'de gösterilmektedir.



Şekil 4. Kamu Özel İşbirliğinin Aktörleri

Kaynak: UNECE, 2012: 9

Geleneksel kamu alımları sıra ile alternatiflerin oluşturulması, seçeneklerin değerlendirilmesi, iş tanımının taslağının oluşturulması, fizibilite çalışmasının yapılması, güvenlik araştırmasının yapılması, çevresel etkilere ilişkin çalışma yapılması, proje

önerisi, proje önerisi, meclis kararı, projeyi uygulamak için proje ekibinin kurulması, gerekli izinler için başvurulması, finansmanın toplanması, detaylı tasarımın hazırlanması, müteahhitleri atama, inşaatı denetleme, komisyon çalışmaları ve faaliyetlere başlanması aşamalarını içermektedir. KÖİ ile mal ve hizmet sunumu ise geleneksel kamu alımlarında izlenen aşamalara ek olarak projenin piyasaya açılması, işletilmesi gibi farklı bazı aşamalar içermektedir. Hükümet KÖİ uygulamalarındaki amacı kamu mal veya hizmetini derhal ürettirip satın almak değil hizmetin özel sektörde üretilip, işletilmesi olduğu için niteliği gereği uzun yıllara yayılmış KÖİ projelerinin her aşamasına ilişkin farklı roller üstlenmektedir. Kamu sektörü sözleşmenin her aşamasında Grimsey ve Lewis'in benzetmesi ile ifade edecek olursak "farklı şapkalar takmak" ile birlikte sözleşme öncesi, ihale süreci ve sözleşmenin ardından uygulama aşamasında kısacası KÖİ projesinin her aşamasında esasen kamu çıkarını korumak, kamu yararını sürdürmek ile yükümlüdür. Bu temel sorumluluğa ek olarak, özel işletmeciye devredilmesi planlanan projenin niteliğine uygun bir sözleşme modeli oluşturulması; kamu kaynakları, öncelikli hedefler ve çıktıların belirlenmesi; sözleşme öncesinden başlayarak özel sektör için uygun ortamın yaratılması; hem özel sektörün projenin karşılığını alacağı hem de kamuya parasının karşılığını verecek en iyi teklifin seçilmesi; risklerin orantılı dağıtılması; toplumun beklentilerinin dikkate alınması; hizmet üretim ve sunumuna ilişkin kriterlere, belirlenmesi ve sunum sürecinde hizmetin kalitesinin, güvenliğini, özel işletmecinin performansının izlenmesi; hizmet üretim ve sunumunda aksilik olması, özel sektör yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi, hizmetin aksaması ve benzeri durumlarda aksiyom almaktan sorumludur. Bağımsız idari otoritelerde tüm bu süreçlere -belirlediği standartlar, izinler, lisanslar gibi araçları ile- katkı sunmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004: 81-84, 112; Sarısu, 2009: 155). Tabloda gösterildiği üzere tipik bir KÖİ projesi farklı görevlerin tanımlı olduğu, hükümetin farklı roller ve görevler üstlendiği sekiz aşamadan oluşmaktadır (Grimsey ve Lewis, 2004: 81-84).

Tablo 2. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Aşamaları ve Hükümetin Görevleri

Aşamalar	Başlıca Görevler	Hükümetin Rolü
I. Hizmet ihtiyacının belirlenmesi	<ul style="list-style-type: none">✓ Hizmet ihtiyacının tanımlanma✓ Çıktıları belirlenme✓ Ağ ve koridor etkilerini göz önünde bulundurma✓ Yenilik için alan tanıma	Müşteri, Ağ planlayıcı
II. Değerlendirme	<ul style="list-style-type: none">✓ Yenileme, çevre, yeniden yapılandırma, kamu varlıklarının yeni temsili gibi çeşitli alternatifleri sorgulama✓ Finansal sonuçları, riskleri ve diğer etkileri değerlendirme	Ağ planlayıcı, çevre koruyucu, kamu çıkarının temsilcisi
III. Olurluk durumu	<ul style="list-style-type: none">✓ Riskleri ve maliyetleri ölçerek, net faydanın saptanması✓ Maliyet fayda analizi✓ Finansman ve proje onayının elde edilmesi	Ağ planlayıcı, Fon sağlayıcı
IV. Proje geliştirme	<ul style="list-style-type: none">✓ Yönlendirme komitesi, proje yöneticisi, doğruluk denetçisi, satın alma ekibi gibi projenin kaynaklarının toplanması✓ Proje planının oluşturulması	Proje yöneticisi
V. Teklif verme süreci	<ul style="list-style-type: none">✓ Çıkar sahiplerini davet ederek konuyu bildirme✓ Yanıtları değerlendirme ve final listesini hazırlama✓ Proje özeti yayımlama✓ Teklifleri değerlendirme	İmtiyaz veren
VI. Proje sonuçlandırma değerlendirmesi	<ul style="list-style-type: none">✓ Paranın değerini ve politika amacına ulaşıldığını tasdik etme	Ağ planlayıcı, kamu çıkarının temsilcisi
VII. Nihai müzakere	<ul style="list-style-type: none">✓ Müzakere çerçevesinin ve ekibin oluşturulması✓ Dürüstlük incelemesi✓ Sözleşmeyi yürütmek✓ Finansal kapanış	İmtiyaz veren, Fon sağlayıcı
VIII. Sözleşme yönetimi	<ul style="list-style-type: none">✓ Sözleşmenin yönetim ekibine devredilmesi✓ Yönetim sorumluluklarını resmileştirme✓ Proje teslimini sonuçlandırma✓ Sözleşmedeki değişiklikleri ele alma✓ Hizmet çıktılarını izleme✓ Sözleşmenin bütünlüğünü koruma	Müfettiş, denetmen, sözleşme yöneticisi

Kaynak: Grimsey ve Lewis, 2004: 85

Delmon (2011, 41-42), KÖİ projelerinin seçim ve hazırlık sürecine ilişkin aşamaları titizlikle takip edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu aşamaların dürüstçe izlenmesi ve uygulanması başarılı, verimli bir işbirlikçi hizmet üretim ve sunumunu temin etmektedir. Grimsey ve Lewis (2004)'e göre daha öz aşamalar ile ifade edilen bir işbirliği haritası çizmektedir. KÖİ projesinin tipik seçim süreçleri; stratejik projeleri içeren bir listenin oluşturulması, belirlenen projelere ilişkin ön değerlendirmelerin yapılması, başarılı bir KÖİ projesini için gerekli fizibilite incelemesinin yapılmasıdır. Ek olarak, proje seçiminin ardından, projenin hazırlanması, risklerin değerlendirilip gözden geçirilmesi, piyasanın ihtiyaçlarının tanımlanması ve rekabetçi bir ortamda doğru özel işbirliğinin seçilmesi aşamalarını içermektedir. Tablo 3'te özetlendiği üzere bir KÖİ

sözleşmesi; tanımlama, hazırlık, teklif süreci, finansmanın düzenlenmesi ve uygulama temel aşamalarından ve her aşamada yer alan çeşitli alt aşamalardan oluşmaktadır.

Tablo 3. Kamu Özel İşbirliği Sözleşmesinin Aşamaları

Aşamalar	Görevler
Tanımlama	<ul style="list-style-type: none"> • Projenin tanımlanması • Mekânın seçilmesi • Ön fizibilite çalışması • Konsept tasarımı • Olası finansman biçimleri • Projenin stratejik önemi • Tahmini ekonomik iç kârlılık oranı • Tahmin finansal iç kârlılık oranı • Çevresel ve sosyal etki • Proje yöneticisi ve ekibinin atanması • İhaleye devam kararının verilmesi
Hazırlık	<ul style="list-style-type: none"> • Fizibilite çalışmasının yapılması • Herkese açık katılımının onaylanması • Piyasa için danışma süreci ve paydaş geri bildirim • Tedarik haritasının çıkarılması • Eğer gerekli ise arazinin temin edilmesi • Mali, yasal ve teknik danışmanların atanması
Teklif Süreci	<ul style="list-style-type: none"> • Ön yeterlilik ve teklif değerlendirme kriterlerinin tanımlanması • İhale belgelerini ortaya koymak • Teklif sahiplerinin ön yeterliliğini incelemek • İstekli durum tespitinin yapılması • Açıklama taleplerine yanıt verilmesi • Yorumlara göre ihale belgelerinin değişiklik yapılması • Tekliflerin sunulması • Teklif değerlendirmesi • Tercih edilen teklif verenin/verenlerin seçilmesi • Proje belgelerine açık sorunların görüşülmesi • Eğer gerekli ise daha fazla seçim yapılması • Projenin ihale edilmesi
Finansmanın Düzenlenmesi	<ul style="list-style-type: none"> • Borç verenlerin durum tespitinin yapılması • Proje belgelerini görüşülmesi • Öz sermaye düzenlemeleri • Riskten korunma düzenlemeleri • Sigorta düzenlemeleri • Finansman taahhüdü edilmesi • Sözleşmede belirlenen tüm koşulların getirilmesi veya bunlardan feragat edilmesi • Finansal kapanış
Uygulama	<ul style="list-style-type: none"> • Proje şirketinin biçimlenmesi • Öz sermaye katkılarının ödenmesi • Borç kredisi • Tesisin tasarım ve inşası • Üretim ve tamamlama • Performans test edilmesi • İşletmeci ve girdi tedarikçisinin mobilize edilmesi • Müşteri ile bağlantının sağlanması • İşletme ve bakım yapılması • Denetimlerin ve testlerin yapılması • Borcun geri ödenmesi • Öz kaynak kârlılığının dağıtılması • Personelin eğitimi • Periyodik olarak büyük/genel bakım yapılması • Devir süreç ve işlerini yapılması • Varlıkları transfer veya yeniden ihale edilmesi • Eğer var ise tazminat ödenmesi

Kaynak: Delmon, 2011: 4

2.5. Kamu Özel İşbirliklerinin Savunulmasında İleri Sürülen Argümanlar

KÖİ'lerin potansiyel faydalarına ilişkin WB, IMF, AB gibi ulus ötesi kuruluşların kaynaklarından az gelişmiş ülkelerin kamu kurumlarının ve yine bu ülkelerde kurulan KÖİ ofislerinin yayınlarına; dev uluslararası sermaye şirketlerinden yerel sivil toplum kuruluşlarının çalışmalarına kadar oldukça geniş bir literatür söz konusudur. KÖİ modelinin avantajlarına ilişkin genel çerçeve, modelin ekonomik avantajlarına ilişkin niceliksel faydalar ve yönetim, YKY, YKİ ilkelerinin etrafında toplayabileceğimiz niteliksel faydalar olarak iki temel kategori üzerine yükselmektedir.

Öne sürülen ekonomik argümanlardan biri özel sektörün teknolojisi ve uzmanlığı, ölçek, deneyim ve kapsam ekonomilerinin varlığında büyük çaplı kamu hizmet üretim ve sunumunda düşük maliyetli daha nitelikli hizmet üretimini mümkün kılacağıdır. Kamu kurumlarında mal ve hizmet sunumuna ilişkin uzmanlık eksikliğinin söz konusu olduğu ve özel sektör ile işbirliği yapılmasının özel işbirlikçinin bilgi, beceri ve uzmanlığından faydalanmaya, kamu kurumlarının becerilerini geliştireceği iddia edilmektedir. Kamu sektörünün -kamu mal ve hizmetlerinin sunumuna ilişkin- bilgi, beceri eksikliğinden kaynaklı olarak “sunumdan (provision)” ziyade “denetime (supervision)” odaklandığı ve kamu hizmetinin niteliğini göz ardı ettiği öne sürülmektedir. Bu tezden hareketle KÖİ modelinde önerilen, herkesin iyi olduğu alanlarda sorumluluk üstlenmesidir; özel sektör kamu kurumlarına kıyasla daha iyi olduğu üretim ve sunum aşamasını üstlenir iken kamu sektörü düzenleyici-denetleyici rol üstlenmelidir. Böylece iki kesim için de optimal sonuca ulaşılacağı iddia edilmektedir (Beuve vd., 2018: 18-19).

Özel şirketlerin uzun yıllar boyunca edindikleri deneyimler ve karşılaştıkları sorunlar sonucu geçirdikleri organizasyonel gelişimi ifade eden “deneyim

ekonomileri”nin⁹ varlığına ek, “ölçek ekonomileri”nin¹⁰ birden fazla piyasada büyük ölçekli faaliyetlerde bulunan özel şirketler için var olması -kamu sektörüne kıyasla- daha olasıdır. Kamu mal veya hizmet üretim ve sunumunun benzer veya tamamlayıcı aşamalarının aynı anda birden fazla piyasada faaliyet gösteren ve ölçek ekonomilerinden yararlanan uzmanlaşmış özel bir şirket tarafından daha verimli, daha düşük maliyetlere üretilip sunulması yolu ile de “kapsam ekonomilerinden”¹¹ faydalanılacağı belirtilmektedir (Beuve vd.,2018: 19-21).

Ayrıca KÖİ projelerinin zamanında ve belirlenen bütçeye uygun tamamlanmasının yanında, kamu sektörünün ihtiyaç duyduğu düzeyde hizmet sunumu, projenin genel yönetiminin özel sektörce üstlenilmesi, hizmetleri başarılı bir şekilde sunmak için kamu ve özel sektörün beraber çalışmasını gerektirdiği belirtilmektedir. Bu iddialara dayanarak KÖİ modelinin geleneksel kamu alımlarından daha fazla özel sektör yükümlülüğü içermesi sebebi ile kamu sektöründe özel sektörün becerilerinin projenin her aşamasında, maksimum düzeyde kullanımını mümkün kılacağı savunulmaktadır (Davies ve Eustice, 2005: 19).

İkinci olarak, KÖİ modeline başvurulması projenin alternatifler üretim ve sunum yöntemlerine göre paranın karşılığını (Value for Money, VfM) daha iyi vermesini sağlamaktadır. KÖİ projeleri finansman, tasarım, inşaat, bakım, işletme aşamalarının tek elde toplandığı, özel işletmecinin sorumlu olduğu uzun süreli sözleşmelerdir. Dolayısı ile projenin fayda, maliyet ve riskleri değerlendirilirken projeden tüm ömrü boyunca elde

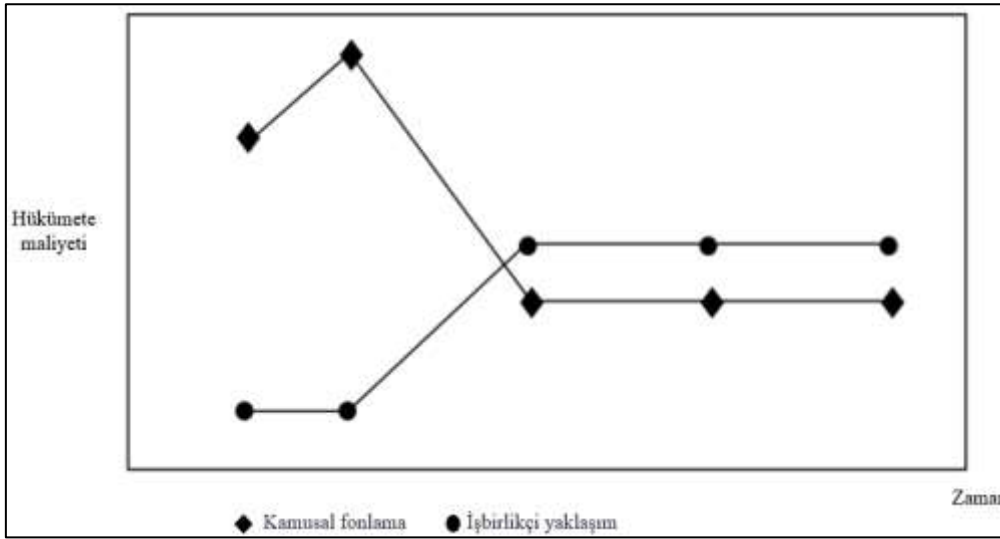
⁹ Deneyim ekonomisi kavramı Joseph Pine ve James Gilmore’un ilk baskısı 1999 yılında yayımlanan “Deneyim Ekonomisi (The Experience Economy)” kitabı ile literatüre girmiştir. Mal ve hizmet üretiminin ekonomik büyümeyi, toplumsal refahı sürdürmek ve yeni istihdam olanakları yaratmak için yetersiz kaldığını ve tek çıkış yolunun çıktılara odaklanmanın yanında deneyimlerin de sahneye koyulması olduğu savunulmaktadır (Pine ve Gilmore, 2011). 2000’lerden itibaren popülerleşen kavram, KÖİ sözleşmelerinin “yetersiz kamu sektörünün” “özel işbirliğinin deneyimleri”nden faydalanmasına olanak tanıyarak daha verimli, daha kaliteli hizmet sunma potansiyeli taşıdığı iddiaları ile örtüşmektedir.

¹⁰ Ölçek ekonomilerinin varlığı, yatırıma başlayabilmek için yüksek sabit maliyetler gerektirmekle beraber üretim kapasitesi genişledikçe birim maliyetlerin düştüğü durumu ifade etmektedir. Bu maliyetlerin mal veya hizmet üretiminde itfa edilmesi beklenir.

¹¹ “Bir tesis veya firmada, birden fazla ürünün bir arada ama ayrı ayrı tesis veya firmalarda üretilmesi durumundakinden daha düşük birim maliyetlerle üretilmesine” (Kibritçioğlu, 1998: 9) denilmektedir.

edilecek sonuçlara odaklanılmaktadır. Kamu sektörü tarafından özel sektöre yapılacak ödemelerin genellikle hizmetin belirlenen zaman ve nitelikte sunumuna bağlı olduğu kabulünden hareketle hizmet kalitesinin işbirliği döneminin tamamı boyunca korunacağıdır. Özel sektörün genellikle projeden gelecekte elde edeceği gelirler ile projenin bakım, yönetim ve benzeri tüm aşamalarını en uygun biçimde, daha düşük maliyetler ile sürdüreceği, uzun vadeli olarak paranın karşılığının alınacağı savunulmaktadır (2005: 17-18, 23-25; PPPC, t.y.).

Ek olarak, bir projenin tasarımından işletilmesine kadar tüm aşamaların tek bir uzun ömürlü sözleşmeye dayalı ihale edilmesi, her bir aşama için belirli aralıklarla tekrar ihaleye çıkılmasının yaratacağı kırtasiyeciliği minimize edecektir. Ayrıca uzun vadeli yaklaşımla projenin tüm aşamalarını üstlenen özel sektör yüklenicisinin yatırımı planlayıp, programlarken daha özenli olacağı ve projelerin daha kısa sürede, daha hızlı teslim edileceği iddia edilmektedir (PPIAF, 2009: 20-26). Ayrıca, özel sektörde işletilen kamu hizmetlerinden özel sektörün gelir elde etme motivasyonunun da kamu sektörünün maliyetlerini azaltacağı iddia edilmektedir (Victorian Department of Treasury and Finance, 2001: 5). Şekil 5'te kamusal fonlama ile mal veya hizmet sunumu ve KÖİ modeli sunumu durumunda hükümetin maruz kalacağı maliyet karşılaştırılmaktadır. Grismey ve Lewis, kamusal kaynaklar ile hizmet üretimine kıyasla işbirlikçi kamu hizmeti üretimi durumunda hükümete maliyetinin daha az olacağını iddia etmektedir.



Şekil 5. KÖİ Modeli veya Kamusal Fonlamanın Hükümete Olası Maliyetleri

Kaynak: Grimsey ve Lewis, 2004: 105

Üçüncü olarak, işbirliği modelinin yatırımların finansmanı için yerli veya yabancı özel sermayeyi mobilize edeceği, fırsatlar tanıyacağı ve kamu kaynaklarının serbest kalarak özel sektörün yatırım yapmayacağı veya öncelikli alanlara kanalize edilebileceğidir. Küreselleşen dünyada devletler gelişen teknoloji, yeni olanaklar, artan nüfus, kentleşme, alt yapının eskimesi gibi nedenlerden kaynaklı daha fazla hizmet talebi ve fon ihtiyacı ile karşı karşıya kalmıştır. Sınırlı mali kaynakları, bütçe kısıtı ve artan taleplerin baskısı altında özel sektörle kurulan işbirliklerinin atıl ulusal veya uluslararası özel sermayeyi harekete geçirerek yatırımların maliyetini bilanço dışına taşıyacağı ve hükümetlerin yükünü hafifleteceği beklenmektedir (ADB, 2008: 3).

Dördüncü olarak, projeler finansman riskleri, tamamlama riski, işletme ve bakım riski, fesih riski, gelir riski gibi farklı riskler ile karşı karşıya kalmaktadır. KÖİ projelerinin avantajı karşılaşılabilecek risklerin en iyi yönetecek tarafça üstlenilmesidir. Risk tahsisi ile kast edilen tüm risklerin özel sektör tarafından üstlenilmesi demek olmayıp, karşılaşılabilecek risklerin en az maliyetle ile absorbe edebilecek tarafa tahsis edilmesidir. Risk yönetiminde amaçlanan, paranın karşılığının en iyi biçimde almak için özel sektöre

risk transferinin maksimizasyonu değil risklerin optimize edilmesidir (EC, 2003: 15; EIB, 2005: 13-14).

Son olarak, KÖİ modeli karmaşık yapısından ötürü hükümetin baştan daha titiz ve sonuca odaklı davranmasıyla oluşacak şeffaf ve adil¹² ihale ortamında rekabet edilecektir. Bu rekabet özel sektör teklif verenlerini de verimliliğe teşvik ederek, en uygun maliyetle, en iyi teklifi sunmayı sağlayacaktır (PPIAF, 2009: 24). KÖİ kaynakların optimal kullanıldığı, kamunun ve özel sektörün ihtiyaçlarının daha iyi tanımlandığı, tüketiciye ve kamuya katma değer yaratan bir model olarak kabul edilmektedir (EC, t.y.).

KÖİ modelinin ekonomik faydalarına odaklanan tezler dışında niteliksel, kamu yönetiminde yaratacağı reforma dönük tezler de mevcuttur. KÖİ uygulamaları için gerekli ulusal ve uluslararası sermayeyi çekebilmek adına kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verilebilirlik, saydamlık yönünde reformlara yol açacağı iddia edilmektedir. Bu iddianın yanı sıra, dış finansman kullanımının kamu sektöründe üretim halinde ortaya çıkacak siyasi müdahaleleri, çıkar gruplarının baskısını vb. azaltacağı belirtilmektedir. İşletme tekniklerine hâkim olmayan kamu sektörünün yönetim ve kontrol sorunlarının ise kamu hizmetinin organize bir hedef etrafında birleşen özel işletme tarafından üretilmesi ile aşılacağı gerekçesi de KÖİ modelinin avantajları arasında sayılmaktadır. (PPIAF, 2009: 26; Beuve vd., 2018: 24-26).

2.6. Kamu Özel İşbirlikleri Uygulamaları

1980'lerde iktisadi düşüncede yaşanan neoliberal dönüşüm olarak daha önce bahsedildiği üzere YKY ve YKİ yaklaşımlarının yansıması kamu mal ve hizmeti sunum ve finansmanında başvurulan geleneksel yöntemleri de dönüştürmüştür. İlk uygulamaları Antik Yunan'a kadar götürülen özel sektör- kamu sektörü işbirliği ile alt yapı projeleri

¹² Ana akım iktisadın normatif kabulü homoeconomicus metodolojik bireyi ve ceteris paribus koşulları gibi KÖİ modeline ilişkin savunularda işbirlikçi modelin ihale sürecinin açık, anlaşılır, hesap verilebilir, şeffaf olduğu kabulünden hareket etmektedir. Adil, şeffaf koşullar altında rekabetçi ihale süreci zaten var olan koşullar olarak ele alınır, sorgulanmaz, "ceteris paribus"tur.

örneklerinin modern biçimi olan KÖİ'ler 1990'lardan itibaren yoğunlaşarak uygulama alanı bulmuştur. Birleşik Krallık'ta "Özel finans girişimi" (Private finance initiative) ve Amerika'daki "Ortak girişimler" (joint ventures) adı altında başvuru alan işbirlikçi uygulamalar modern anlamda KÖİ uygulamalarının ilk örnekleri olarak gösterilmektedir. Bu tarihten itibaren KÖİ'ye ilişkin literatürde büyük artış gözlenmektedir; IMF, WB, OECD, AB gibi uluslararası örgütler KÖİ'nin ne olduğuna, faydalarına ilişkin peş peşe raporlar, rehber kitaplar ve benzerlerini yayımlamıştır.

Bu çalışmada KÖİ uygulamalarının çıkış noktası olan Avrupa ve AB süreci itibarı ile KÖİ'ye ilişkin sürekli ilerleme bekleyen AGÜ örneği olarak Türkiye ele alınacaktır. Avrupa ve Türkiye'deki kamu özel işbirlikleri uygulamalarına ilişkin açıklamalarımızı sunmadan ABD'deki tarihçesine kısaca bakacak olursak; ABD'de kamu sektörü ve özel sektörün işbirlikçi uygulamalarının ilk versiyonlarının ortaya çıkışı (kamu alt yapı hizmetlerinde imtiyazların kullanılması) 1800'lerin ortalarına kadar götürülmektedir. Lakin modern anlamda KÖİ uygulamalarının ilk örneklerine 1950'lerde rastlanmaktadır. KÖİ'nin ABD'de ortaya çıkışı yerel hükümetlerin yerel ekonomik büyüme üzerinde özerkliğinin artması, yerel gelirlere sahip olması ve yerel elitlerin ortaya çıkışı ile açıklanmaktadır. Bu doğrultuda İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu özel işbirlikleri savaşın yıkımı ardından altyapının yeniden inşasını yani kentsel dönüşümü içeren "yeniden kalkınma işbirlikleri" biçimini almıştır. Liberal dönüşümün etkisi ile 1970'lerden itibaren büyüme, endüstrileşme, özelleştirme, uluslararası ilişkiler, barınma gibi daha geniş çaplı bir program olan "büyüme işbirlikleri" biçimine evrilmiştir (Beauregard, 1998: 52-66). KÖİ uygulamaları Nixon hükümetine kadar uzanmakla beraber liberal dönüşümün yaşandığı Carter ve Reagan hükümetleri zamanında gelişme göstermiştir.

2.6.1. Avrupa' da Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Neoliberal dönüşümün yanında Avrupa'da 1990'lardan itibaren artan KÖİ uygulamalarında 1992 yılında Maastricht'te imzalanan anlaşma ile kabul edilen kamu açığı ve kamu borçlarına ilişkin kriterlerin kamu bütçesi üzerinde yarattığı baskının da etkili olduğu belirtilmektedir. Bu kriterlere göre kamu borçları, GSYH'nin %60'ını, kamu açığı ise GYSH'nin %3'ünü geçmemelidir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1-2).

AB 2008 yılına kadar KÖİ modelinin üye ülke ve aday ülkeler tarafından anlaşılıp, uygulanması ve hukuki altyapısının ülke mevzuatlarına yerleşmesine ilişkin çeşitli adımlar atmıştır. (Müller, 2008)'e göre bu adımlar kronolojik sıra ile:

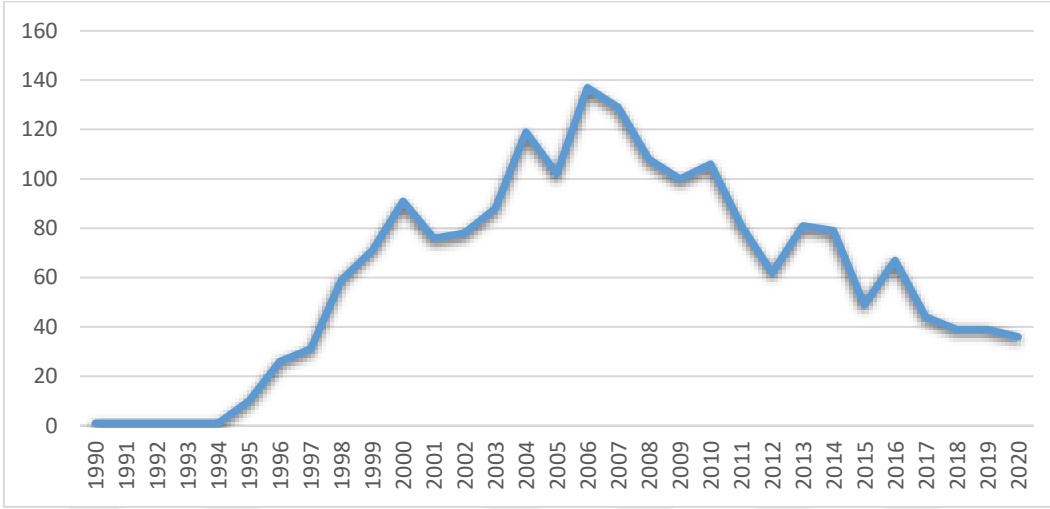
- ✓ 7 Mayıs 2003 tarihinde EC tarafından İç Pazar Stratejisi – Öncelikler 2003-2006'nın yayınlanması
- ✓ 21 Mayıs 2003 tarihinde EC tarafından Genel Çıkar Hizmetlerine İlişkin Yeşil Kitap'ın yayınlanması
- ✓ 30 Nisan 2004 tarihinde Komisyon tarafından Yeşil Kitap'ın kabul edilmesi
- ✓ 4 Nisan 2006 tarihinde Konsey, Avrupa Parlamentosu (AP) ve EC'nin 2007-2013 yıllarına ilişkin finansal çerçeve üzerinde uzlaşması
- ✓ 26 Ekim 2006 tarihinde AP tarafından finansal çerçevenin yeniden değerlendirilmesi
- ✓ 30 Mayıs 2007 tarihinde AP'nin 2007-2013 dönemi için Trans-Avrupa Ağları (TEN) yönetmeliğini kabul etmesi
- ✓ 20 Haziran 2007 tarihinde 2007-2013 TEN yönetmeliğinin AB'nin resmi gazetesinde yayımlanması

- ✓ 5 Şubat 2008 tarihinde Komisyon'un Kamu Alımları ve Kurumsallaşmış KÖİ hakkında topluluk hukukunun uygulanmasına ilişkin yorumlayıcı bir bildiri yayımlaması
- ✓ 16 Eylül 2008 tarihinde Avrupa Yatırım Bankası (EIC) ve Avrupa Komisyonu (EC) tarafından AB'de daha iyi KÖİ projeleri gerçekleştirmek, AB üyesi ve aday ülkelere yardımcı olmak amacı ile EIC bünyesinde Avrupa Kamu Özel Ortaklığı Danışma Merkezi (EPEC) kurulmuştur.

EPEC verilerine göre, 1990-2021 yılları arasında toplam KÖİ proje sayısı 1913, bu projelerin toplam değeri ise 403,229 milyar Euro'dur. EPEC'nin paylaştığı verilere dayalı olarak oluşturulan aşağıdaki üç grafik sıra ile 1990-2021 yılları arasında Avrupa'da toplam KÖİ projelerinin sayısındaki değişimi, Avrupa'da KÖİ projelerini toplam değerini ve son olarak Avrupa'daki KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımını göstermektedir. Grafik 1'de 1990 yılından itibaren 2021 yılına kadar başvuru KÖİ işbirliği projelerinin sayısı gösterilmektedir. Bu grafiğe göre 1995 yılına kadar proje sayısı her yıl 1 projedir ve sektör çeşitliliği yoktur, yalnızca ulaşım ile ilgili işbirlikleridir. 1995 yılında ise 5'i ulaşım, 2'si çevre, 1'i eğitim, 1'i kamu düzeni ve güvenliğini, 1'i eğlence ve kültür hizmetleri olmak üzere 5 farklı sektörde toplamda 10 farklı KÖİ projesi söz konusudur. 2001 yılına kadar KÖİ projelerinin sayısındaki artış eğilimini, projelerin uygulandıkları sektörlerin çeşitlenmesi izlemiştir. Ancak, 2001 yılında KÖİ projelerini sayısında ufak bir düşüş yaşanmıştır, bu trend devam etmemiş 2002 yılından itibaren tekrar proje sayıları yükselmiştir.

Ele alınan tarihler arasındaki proje sayılarına ilişkin ilk büyük sıçrama grafikte de görüldüğü üzere 2000 yılıdır (farklı sektörlerde toplamda 91 KÖİ projesi). Proje sayılarındaki bir sonraki azalma 2005 yılı ve 2008 küresel krizi ve öncesinde yaşanmıştır. 2008 büyük durgunluk ardından grafikten KÖİ proje sayılarının dalgalı bir seyir izlediği

görülmektedir. 2012’de yaşanan Avrupa Krizinin de etkisi ile 2013 yılından itibaren proje sayıları kademeli olarak azalmıştır.



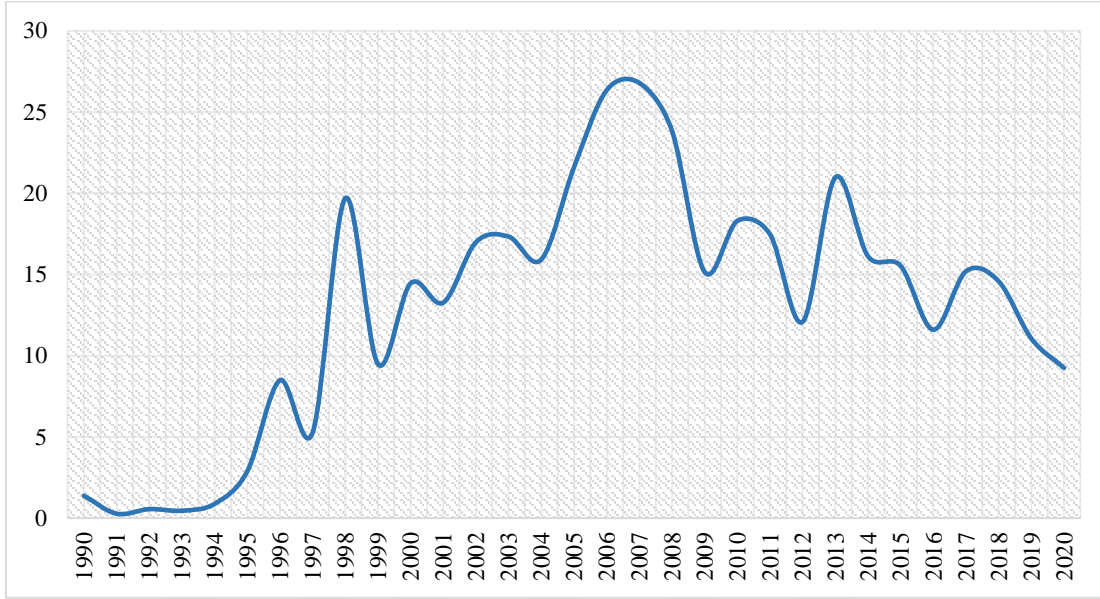
Grafik 1. Avrupa’da KÖİ Projelerinin Yıllara Göre Dağılımı - Tüm Ülkeler (1990-2021)

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

AB’de KÖİ piyasasına ilişkin Avrupa KÖİ Uzmanlık Merkezi tarafından 2020 yılında yayımlanan raporda Avrupa’da 2020 yılında kapanmaya ulaşan en büyük KÖİ projeleri şöyle sıralamıştır: Almanya’da A3 Yolu Genişletme (1,5 milyar Euro) ve A49 Kassel-Schwalm Otoyolu (1 milyar Euro), Bulgaristan’da Sofya Havalimanı İmtiyazı (881 milyon Euro), İngiltere’de A465 Yoluna ilişkin düzenleme (716 milyon Euro) ve son olarak Fransa’daki Route Centre-Europe Atlantique (548 milyon Euro) projesidir.

Grafik 2’de Avrupa’da 1990- 2021 tarihleri arasında hayata geçirilen KÖİ projelerinin toplam değerlerine yer verilmiştir. Proje değerlerinde ilk büyük artış 1995 yılında gözlemlenmektedir, daha önceki yıllarda yaklaşık olarak 1 milyar Euro değerindeki projeler toplamı 1995 yılında yaklaşık 3 katına çıkarak 2,5 milyar Euro düzeyine ulaşmıştır. Bir sonraki büyük artış ise 19.69 milyar Euro değerinde projeler toplamı ile 1998 yılıdır. 1998 yılından 2017 yılına artış- azalış eğilimleri devam etmiştir. Projeler toplamının en yüksek değeri ise 26.344 milyar Euro ile 2006 yılı olmuştur. 2017

yılından itibaren belirli bir trend izlemeyen projelerin toplam değeri grafiği bu tarihten itibaren düzenli olarak azalma eğilimindedir.

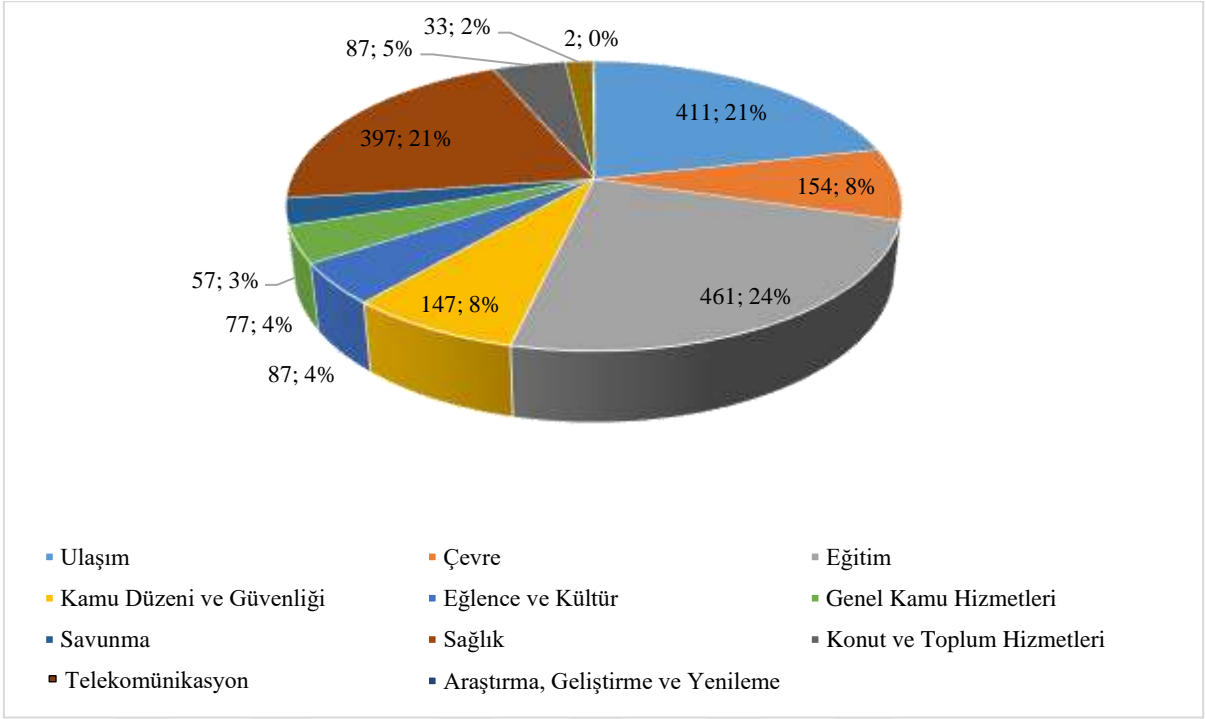


Grafik 2. Avrupa’da KÖİ Projelerinin Toplam Değeri, Milyar Euro (1990-2021)

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Grafik 3’te ise Avrupa’da 1990-2021 yılları arasında gerçekleşen projelerin sayılarının sektörlere göre dağılımını vermektedir. Bu doğrultuda en çok KÖİ modeline başvurulmuş sektör %24 ile erdemli mal¹³ kategorisinde olan eğitim sektörüdür. İkinci olarak yaklaşık %21 paya sahip yine bir erdemli mal olan sağlık ve yaklaşık %21 paya sahip olan ulaşım sektörü oluşturmaktadır. Sayılan sektörlerde başvurulmuş projeleri çoktan aza doğru sırası ile çevre, kamu düzeni ve güvenliği, konut ve toplum hizmetleri, eğlence ve kültür, genel kamu hizmetleri, konut ve toplum hizmetleri, savunma, telekomünikasyon ve araştırma, geliştirme ve yenileme sektörleri izlemektedir.

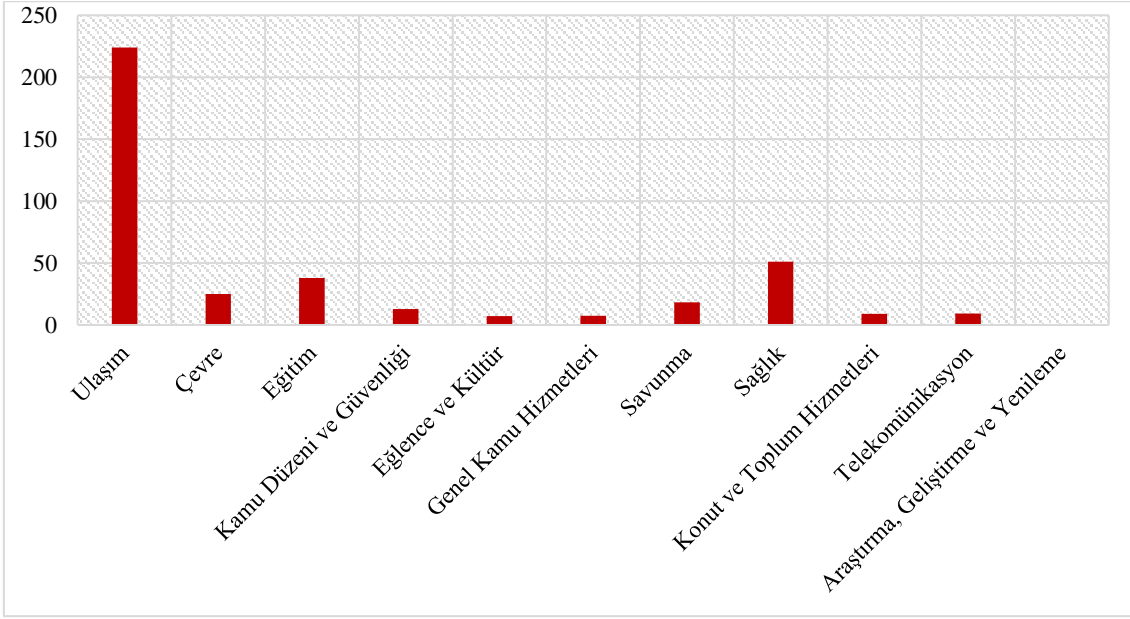
¹³ Erdemli mal kavramı ilk olarak Musgrave tarafından kullanılmıştır. Erdemli malları kamusal ihtiyaçlardan (mallardan) ve özel ihtiyaçlardan farklılaşmaktadır. Dışsalıklar barındıran mal ve hizmetler özel sektörde üretimi mümkün olmakla beraber, kamu sektöründe çok erdemli olarak değerlendirilmekte ise (ücretsiz eğitim, düşük maliyetli barınma gibi) kamu bütçesi aracılığı ile sunulmaktadır. Sosyal ve özel mallarda tüketici tercihlerinin egemenliği söz konusu iken erdemli mallarda tüketici tercihlerine müdahale söz konusudur (Musgrave, 1959: 13-14).



Grafik 3. Avrupa'daki KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Dağılımı - Tüm Ülkeler (1990-2021)

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Son olarak Grafik 4'te 1990-2021 Avrupa'daki KÖİ projelerinin sektöre göre toplam değeri (milyar Euro) gösterilmektedir. Şekle göre belirtilen dönemde gerçekleşen KÖİ projelerinde yatırım değeri olan en büyük payı ulaşım sektörü oluşturmaktadır. Ulaşım sektörünü ise sıra ile sağlık, eğitim, çevre ve ele alınan diğer sektörler takip etmektedir.



Grafik 4. 1990-2021 Avrupa KÖİ Projelerinin Sektöre Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)- Tüm Ülkeler

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Tablo 4’te 1990-2021 yılları arasında Avrupa’da başvuru alan KÖİ projelerinin EPEC’nin metodolojisi doğrultusunda Avrupa ülkelerine göre dağılımı gösterilmektedir. Tabloya göre KÖİ modelinin dünyaya tanıtan Birleşik Krallık (1049 proje) ele alınan süre boyunca KÖİ modelinde öncü konumdadır. Proje sayılarının dağılımı bakımından kendisini takip eden Fransa’nın (225 proje) yaklaşık beş katı fazla KÖİ projesine başvurmuştur. Fransa’yı 162 KÖİ projesi ile İspanya takip etmektedir. Almanya 138 proje ile Avrupa’da kamu hizmet sunum ve finansmanında KÖİ modelini kullanan ülkeler arasında dördüncü sıradadır. Almanya’yı sırası ile Hollanda, İtalya, Portekiz, Belçika, İrlanda, Türkiye ve diğer Avrupa ülkeleri takip etmektedir. Lüksemburg 1 KÖİ projesi ile son sırada yer almaktadır.

Tablo 4. Avrupa'daki KÖİ projelerinin Ülkelere göre Dağılımı (1990-2021)

Birleşik Krallık	1049
Fransa	225
İspanya	162
Almanya	138
Hollanda	47
İtalya	44
Portekiz	41
Belçika	34
İrlanda	32
Türkiye	27
Yunanistan	25
Danimarka	15
Polonya	13
Avusturya	11
Macaristan	10
Çek Cumhuriyeti	7
Litvanya	6
Finlandiya	5
Hırvatistan	3
İsrail	3
Kıbrıs	3
İsveç	2
Slovakya	2
Slovenya	2
Bulgaristan	2
Romanya	2
Sırbistan	2
Lüksemburg	1

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (24.06.2021)

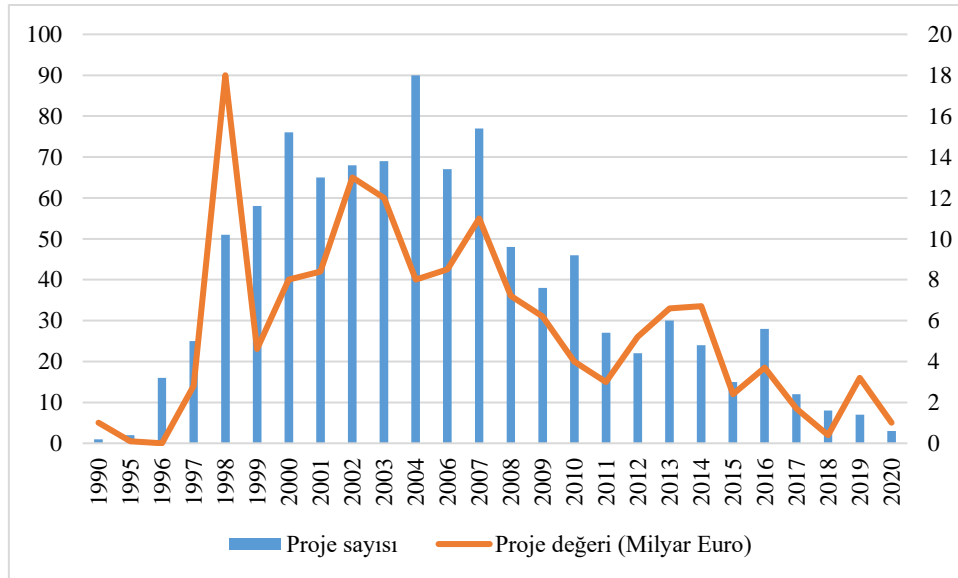
a. Birleşik Krallık:

Birleşik Krallık 19.yy'da kapitalizmin, 20.yy'da neoliberalizmin doğumuna öncülük etmiştir. Benzer biçimde 21.yy'da neoliberalizmin en popüler politika

önerilerinden olan KÖİ modelinin dünyaya tanıtılmasının sorumluluğunu da ilk olarak Birleşik Krallık üstlenmiştir.

Modern KÖİ modelinin öncüsü olan uygulamalar -daha öncede bahsedildiği üzere- 1992 tarihinde Birleşik Krallık'ta başlatılan özel finans girişimi (PFI) uygulamalarıdır. Birleşik Krallık'ta Özel finans girişimi KÖİ'den çok daha geniş özelleştirme, diğer ortaklık biçimleri vb. içeren bir anlamda kullanılmış olmakla birlikte KÖİ'yi de içermektedir (Yescombe, 2007: 33-34). Özel finans girişimi, daha önce başvurulan klasik imtiyaz uygulamalarından verilen hizmetler kullanıcı ücretleri ile değil kamudan tahsis edilen ücretlerden tahsis edilmesi yönü ile farklılaşmıştır (Mecit, 2019: 39).

Grafik 5'te görüldüğü üzere, 1995 yılından itibaren her yıl özel finansman ile işbirliği projelerine başvurulmuştur. KÖİ projelerinde 2017'den itibaren sürekli bir azalma olmakla beraber aşağıda ifade edileceği üzere Birleşik Krallık hala Avrupa'daki KÖİ modeli ile hizmet sunum ve finansmanında en büyük pay sahibidir.

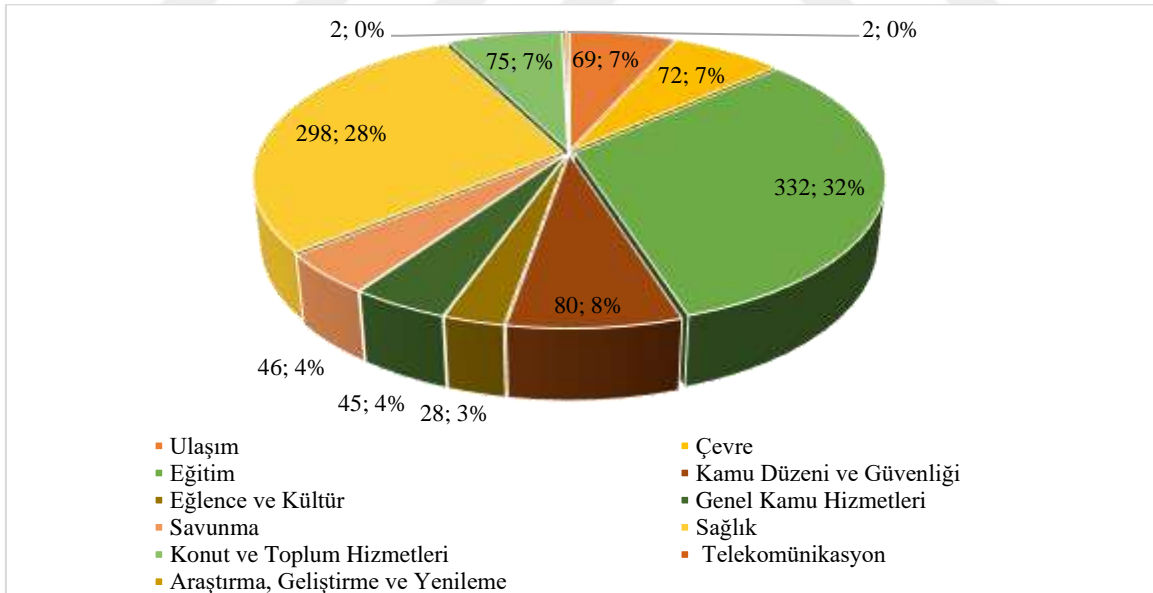


Grafik 5. Birleşik Krallık'taki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (23.06.2021)

KÖİ projelerinin ilk örneklerinin özel finans girişimi adı altında uygulandığı Birleşik Krallık 'ta 1990-2021 yılları arasında hayata geçirilen toplam KÖİ proje sayısı 1049 iken; yatırımların toplam değeri 164,8 Milyar Euro'dur. Bu değerler ile Avrupa'da hem proje sayısı hem proje tutarları açısından ilk sırada yer almaktadır.

Grafik 6'da Birleşik Krallık'ta 1990-2021 yıllarında hayata geçirilen KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımına yer verilmiştir. Bu grafiğe göre, Birleşik Krallık'ta özel finansman modelinin en çok kullanıldığı alanı %32'lik bir oranı temsil eden eğitim sektörü oluşturmaktadır. İkinci olarak %28'lik bir pay ile sağlık sektörü özel sektör işbirliğine en sık başvuru alanıdır. Sadece eğitim ve sağlık sektörünün Birleşik Krallık'ta başvuru alan KÖİ projeleri toplamının %60'ını oluşturduğu gözlemlenmektedir. Geri kalan %40'lık payı ise sırası ile kamu düzeni ve güvenliği, konut ve toplum hizmetleri, çevre, ulaşım, savunma, genel kamu hizmetleri, eğlence ve kültür, ikişer proje ile telekomünikasyon ve araştırma, geliştirme ve yenileme hizmetleri oluşturmaktadır.

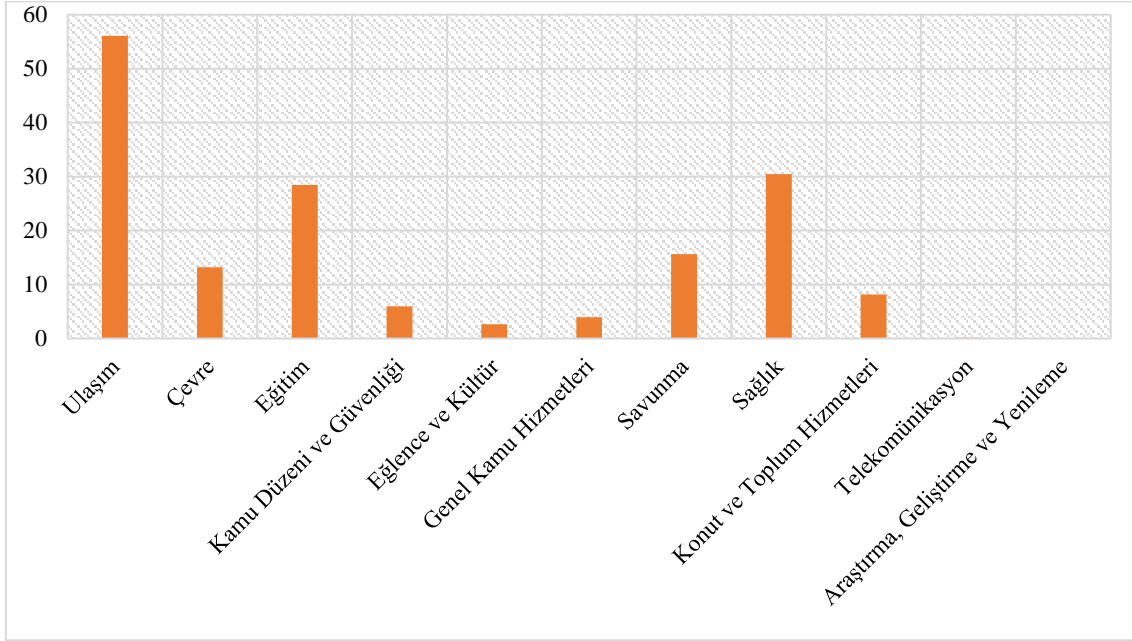


Grafik 6. Birleşik Krallık'ta Sektörlere göre KÖİ projelerinin sayısı

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Grafik 7'de ise Birleşik Krallık'ta 1990 yılından günümüze kadar başvuru alan KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının sektörlere göre dağılımı ele alınmaktadır. Grafikten

görüldüğü üzere en yüksek proje değerlerini içeren sektör ulaşım sektörüdür. Ulaşım sektörünü ise toplam proje değerlerine göre sağlık ve eğitim hizmetleri takip etmektedir. Bu sektörler sıra ile proje değerlerine göre; savunma, çevre, konut ve toplum hizmetleri, genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenliği, eğlence ve kültür, telekomünikasyon ve araştırma, geliştirme, yenileme hizmetleri takip etmektedir.



Grafik 7. Birleşik Krallık'ta Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Değeri (Milyar Euro)

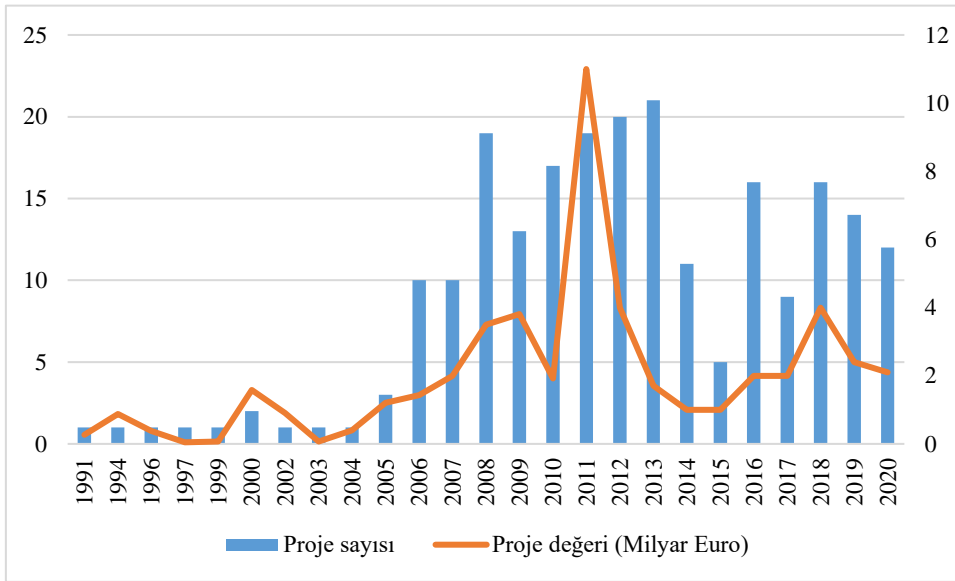
Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

a. Fransa

Birleşik Krallık'tan sonra Avrupa'da uygulanan özel sektör ile işbirliği projelerinde ikinci en büyük payı Fransa temsil etmektedir. Fransa özel sermayeden yararlanarak kamu kesimine ek kaynak yaratmanın yanında İngiltere ve diğer ülkelerle ilişkisini canlandırması amacıyla 2004'de KÖİ'ye ilişkin yasa çıkarılmıştır (Saussier ve Tra Tran, 2012: 1-4). Fransa'da 1990-2021 yılları arasında KÖİ modeli ile gerçekleşen toplam proje sayısı 225, toplam projeler değeri ise 47,6 milyon Euro'dur.

Grafik 8'de 1990-2021 yılları arasında Fransa'da kamu mal ve hizmeti sunumunda başvurulmuş KÖİ projelerinin sayılarının ve değerlerinin yıllara göre değişimi verilmiştir. Bu grafiğe göre 1990 yılından 2000 yılına kadar ara ara KÖİ modeline

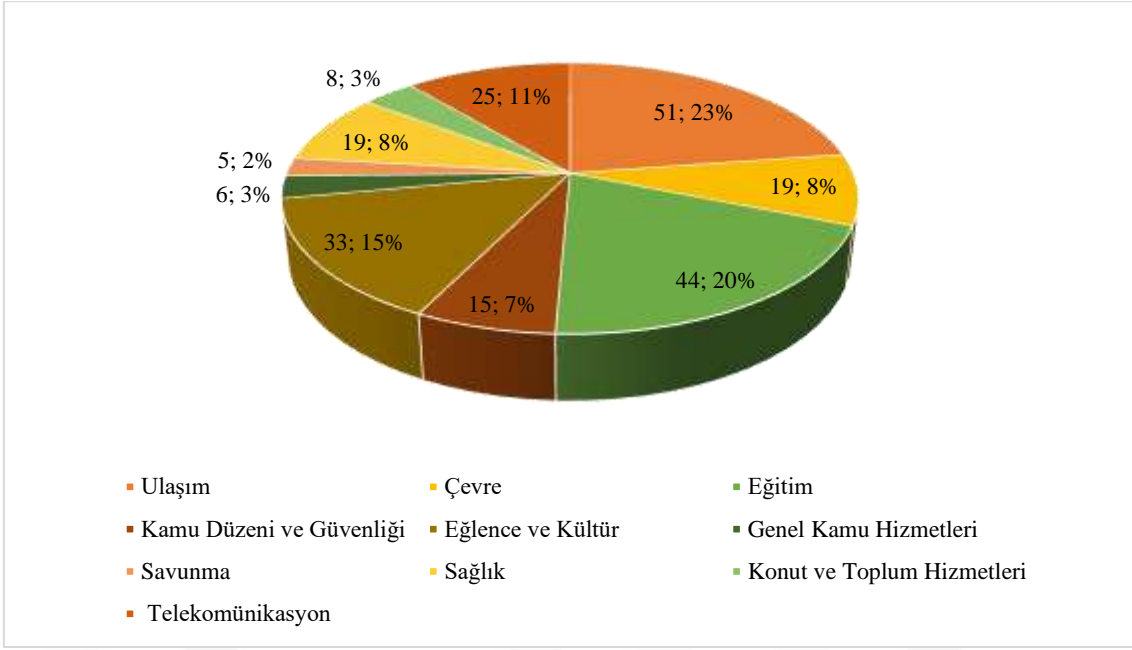
başvurulduğuna ulaşılmaktadır ve bu tarihler arasında 1 milyarın altında 5 KÖİ projesi söz konusudur. Aynı grafikte 2004'te Fransa'da KÖİ modeline ilişkin yasal düzenlemenin ardında her yıl KÖİ modeli ile yeni projeler geliştirildiği gözlemlenmektedir. 2011 yılında KÖİ proje değerlerinin toplamı -ele alınan yıllar içinde- en yüksek değere ulaşmış, 11,136 milyar Euro değerinde KÖİ projesi imzalanmıştır. Proje sayısına bakacak olursak, 2013 yılının toplamda 21 KÖİ projesi ile modelin en fazla uygulandığı yıl olduğu görülmektedir.



Grafik 8. Fransa'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (24.06.2021)

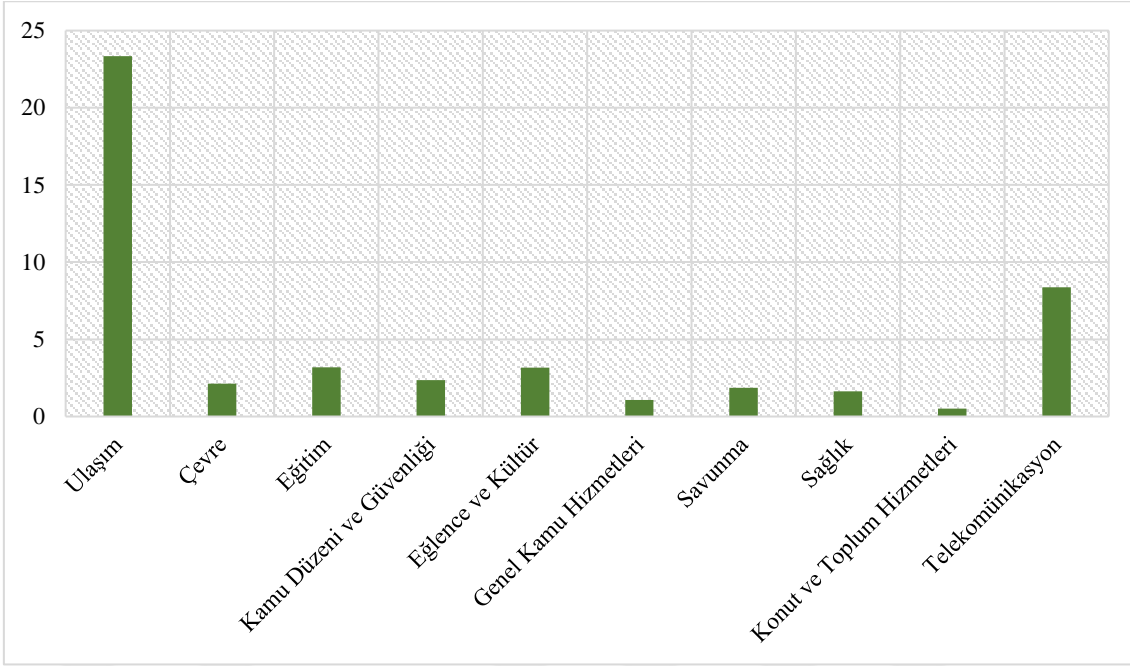
Grafik 9'da ise Fransa'da uygulanan KÖİ projelerinin sektörel dağılımı ele alınmaktadır. Fransa'da KÖİ modelinin en yoğun kullanıldığı alan toplam proje sayısının %23'ünü oluşturan ulaşım sektörüdür. Ulaşım sektöründen ardından eğitim sektörü projelerin %20'lik kısmını oluşturarak özel sektör işbirliği ile en çok kamu hizmeti sunulan alan olmaktadır. Eğitim sektörünü ise %15'lik payı ile eğlence ve kültür sektörü takip etmektedir. Grafikten görüldüğü üzere sayılan sektörlerin ardından sırası ile telekomünikasyon, çevre (19 proje), sağlık (19 proje), kamu düzeni ve güvenliği, konut ve toplum hizmetleri, genel kamu hizmetleri, savunma sektörleri KÖİ sözleşmeleri ile yatırım yapılan diğer kamu hizmeti alanlarıdır.



Grafik 9. Fransa’da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Grafik 10’da Fransa’da işbirlikçi model ile sunulan yatırım projelerinin değerlerinin sektörlere göre dağılımına yer verilmiştir. Tabloya göre ulaşım sektöründe uygulanan KÖİ projelerinin toplam değerleri (23.346 milyar Euro) diğer sektörlerin açık ara önünde görünmektedir. Telekomünikasyon sektörü ise toplam 8,361 milyar Euro ile en pahalı yatırım projelerini içeren sektör olmuştur. Diğer sektörlerdeki KÖİ projelerini en yüksek proje değerinden en düşük proje değerine doğru sıralayacak olursak; eğitim, eğlence ve kültür, kamu düzeni ve güvenliği, çevre, savunma, sağlık, genel kamu hizmetleri, konut ve toplum hizmetleridir.



Grafik 10. Fransa’da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Değeri (Milyar Euro)

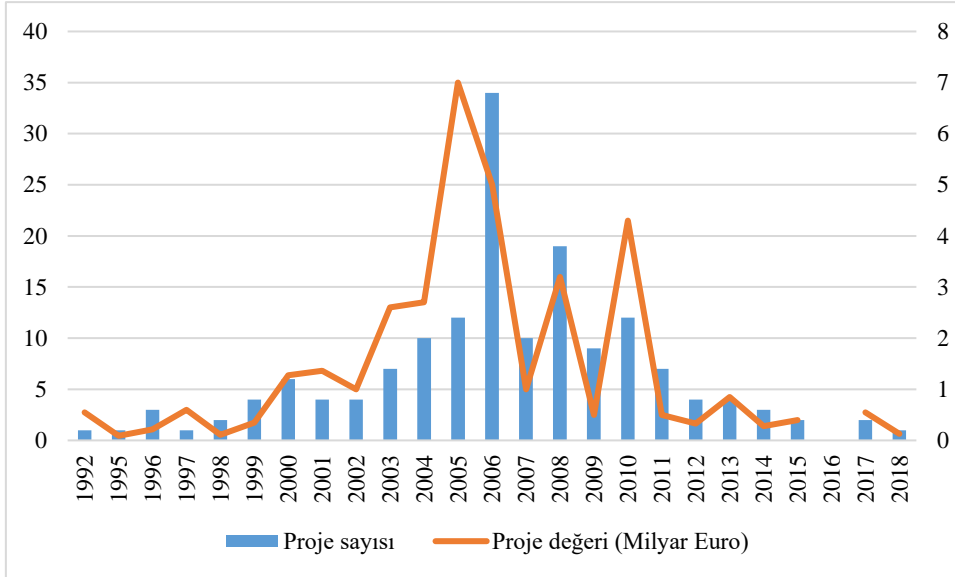
Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

b. İspanya

Avrupa’da ilk özel sektör aracılığı ile otoyolların geliştirilmesine ilişkin imtiyazlar 1967 yılında İspanya’da başlamış ve art arda imtiyaz sözleşmeleri imzalanmıştır. 1972 tarihli imtiyaz yasası -esasen otoyol sektöründe özel finans girişimi ile imtiyaz verilmesine ilişkin- 2003 yılındaki yeni yasa düzenlemesi kaldırılmıştır. Kaldırılan yasanın yerini diğer KÖİ türleri kapsayacak şekilde, farklı sektörlerde uygulama alanı bulacak biçimde hazırlanmış 2003 tarihli KÖİ yasası almıştır. KÖİ modeli İspanya’da merkezde ve ülke yapılanması gereği özerk yerel birimlerde altyapı hizmetlerinde yoğun olarak kullanılmaktadır (Yescombe, 2007: 47-48).

1990-2021 yılları arasında özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilen toplam proje sayısı 162, projelerin toplam değeri ise 35,3 milyar Euro’ya karşılık gelmektedir. İspanya KÖİ projelerinin en sık başvurulduğu üçüncü Avrupa ülkesi konumundadır. Grafik 11’de 1990-2021 yılları arasında İspanya’da KÖİ modeli ile gerçekleştirilen yatırımların sayısı ve tutarına yer verilmiştir. Grafiğe göre genel eğilime uygun biçimde İspanya’da da özel sektör işbirliği ile kamu hizmeti sunumuna 1995’den itibaren her yıl başvurulmuştur. Bu

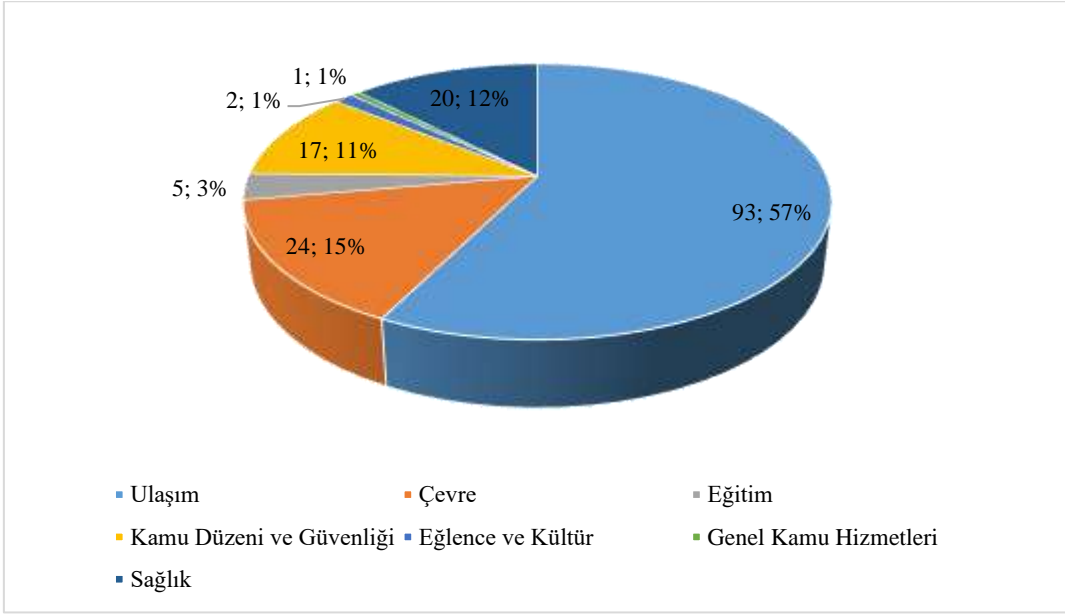
doğrultuda 2005 yılı ise toplam proje değeri, 2006 yılı projelerin sayısı açısından en yüksek rakamlara ulaşılan dönemler olmuştur. 2019 ve 2020 yıllarında ise EPEC'nin metodolojisine göre hayata geçirilen proje olmadığına ulaşılmaktadır.



Grafik 11. İspanya'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (24.06.2021)

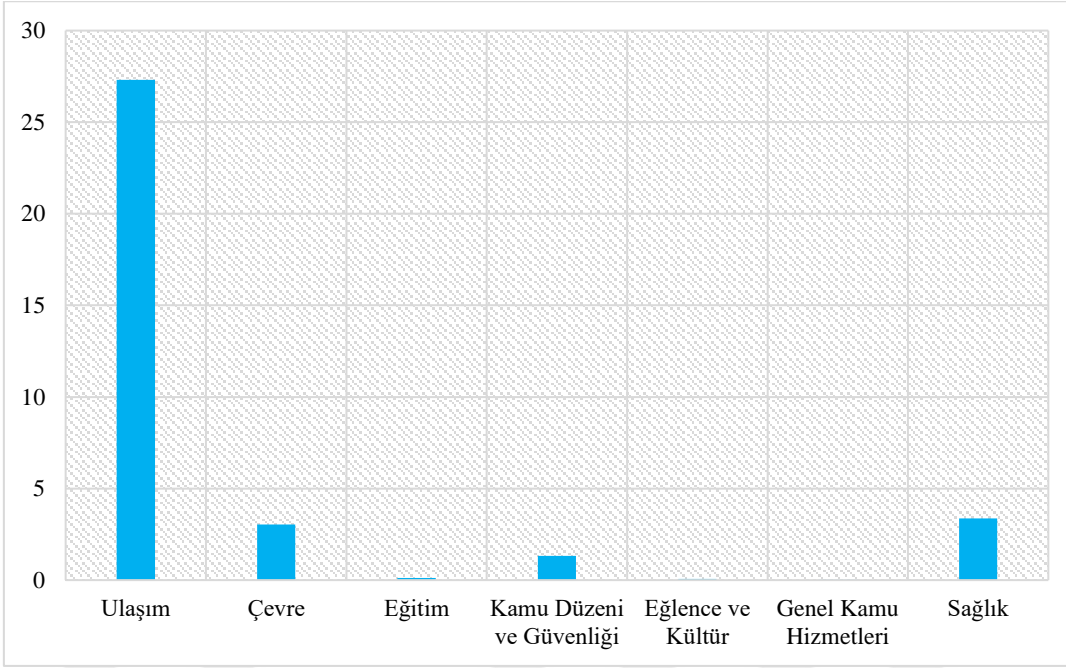
Grafik 12'de İspanya'da hayata geçirilen KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımına yer verilmiştir. Grafikten anlaşıldığı üzere modelin kullanıldığı yatırımların nerede ise %60'ı tek bir sektör ile ilişkilidir, ulaşım sektörü toplam KÖİ projelerinin 162 projelerinin 93'ünü oluşturmaktadır. Ulaşım sektörünün ardından sıra ile çevre, sağlık, kamu düzeni ve güvenliği, eğitim, genel kamu hizmetleri, eğlence ve kültür sektörleri gelmektedir. İspanya'da özel sektör ile işbirliğinin daha az sektörde kullanıldığı lakin ulaşım sektöründeki KÖİ yatırımlarının yoğunluğunun İspanya'da geniş KÖİ pazarını yarattığı söylenebilir.



Grafik 12. İspanya’da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Son olarak Grafik 13’te Avrupa KÖİ projelerinin sektöre göre toplam değeri verilmiştir. İspanya’da KÖİ projelerini en yoğun başvurulduğu sektör olan ulaşım sektörü proje değerleri toplamında da açık ara en yüksek proje değere sahiptir (27.305 milyar Euro). Ulaşım sektöründen sonra 3,367 milyar Euro ile sağlık, 3.039 milyar Euro ile çevre, 1.333 milyar Euro ile kamu düzeni ve güvenliği sektöründeki projeler gelmektedir. Diğer üç sektörde (eğitim, eğlence ve kültür, genel kamu hizmetleri) toplam proje değerleri 1 milyar Euro’nun altındadır.



Grafik 13. İspanya'daki KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)

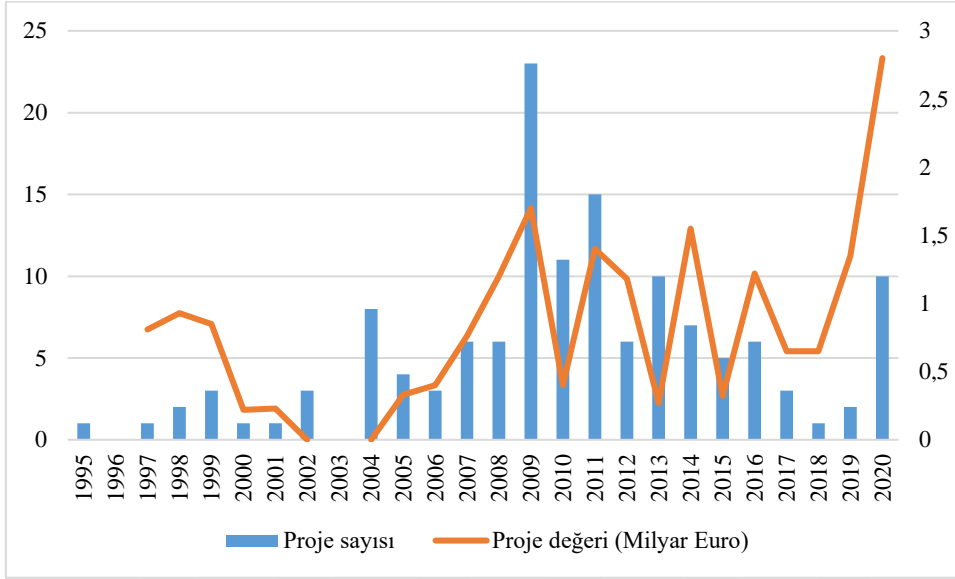
Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

c. Almanya

Almanya'da KÖİ modelinin geliştirilmesine yönelik atılan en önemli adımlar, 2004 yılında "PPP Acceleration Act" ile mevzuatı düzenleme çabası ve "PPP Task Force"un kurulmasıdır. "PPP Acceleration Act" 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Almanya'da federal düzeyde kamu-özel sektör ortaklıkları için kurumsal sorumluluklar "Federal Maliye Bakanlığı (Federal Ministry of Finance)" ve "Partnerschaften Deutschland" arasında paylaşılmaktadır (Müller, 2008; OECD, 2010: 55-59).

Almanya, KÖİ modeli ile kamu hizmeti sunum ve finansmanı açısından Avrupa'da en büyük paya sahip dördüncü ülke konumundadır. 1990-2021 yılları itibarı ile Almanya'da KÖİ modeli ile gerçekleşen toplam proje sayısı 138, projelerin toplam değeri 20,9 milyar Euro'dur. Grafik 14'te 1990-2021 yılları arasında Almanya'da gerçekleşen KÖİ yatırımlarının sayısı ve değerinin yıllar içindeki değişimi gösterilmektedir. Bu grafiğe göre 1997 yılından itibaren 2003 yılı hariç her yıl KÖİ modeli ile gerçekleşen yatırımlar olduğu görülmektedir. 2009 yılında yıllık toplam 23 proje ile ele alınan yıllara kıyasla en yüksek toplam proje sayısına ulaşılmıştır. 2020 yılı

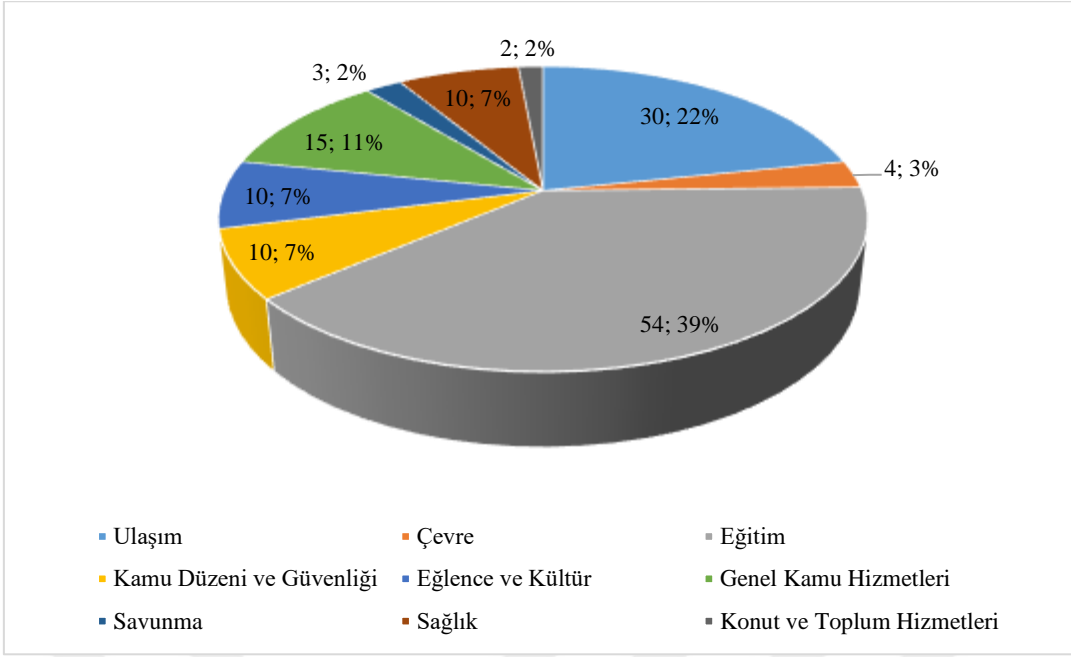
ise 2.287 milyar Euro toplam proje değeri ile 1990-2021 yılları içinde özel sektör işbirliği ile görülen en yüksek toplam proje değeridir.



Grafik 14. Almanya'daki KÖİ Projelerinin Sayısı ve Toplam Proje Değeri

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (24.06.2021)

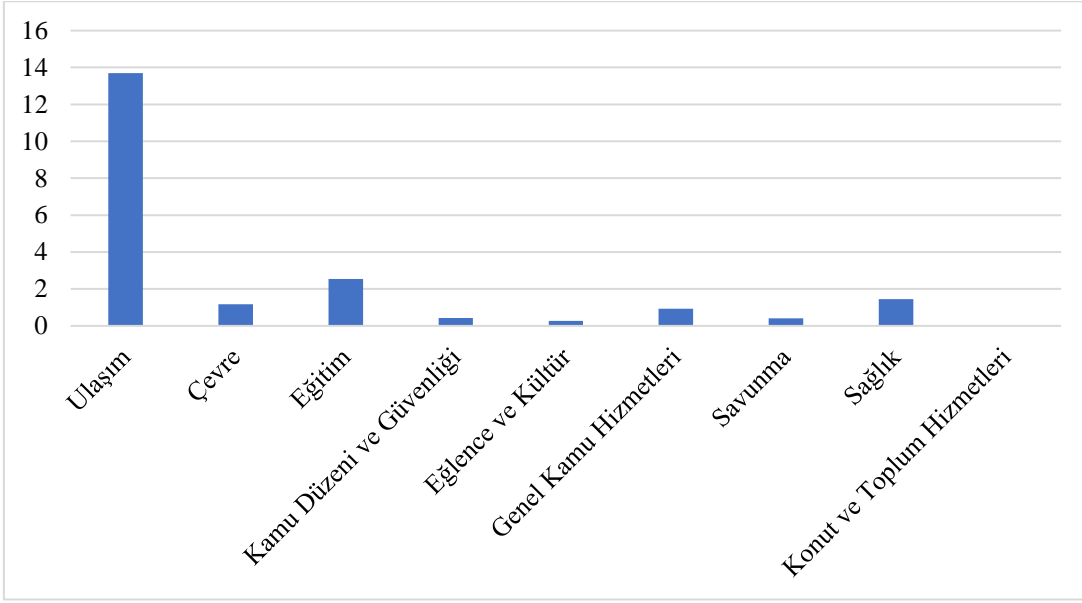
Grafik 15'te Almanya'da gerçekleşen KÖİ projelerinin sektörlere göre dağılımını göstermektedir. Verili grafikten Almanya'da en yoğun KÖİ sözleşmelerinin en yoğun kullanıldığı sektörün eğitim sektörü olduğuna ulaşılmaktadır. Eğitim sektöründen sonra toplam KÖİ projelerinin %22'sini içeren ulaşım sektörü özel sektör ile işbirliğine en çok başvurulan sektördür. Bahsedilen iki sektörün dışında, KÖİ modeline başvurulan diğer alanlar en çoktan en aza şöyle sıralanmaktadır: genel kamu hizmetleri, eğlence ve kültür, kamu düzeni ve güvenliği, çevre, savunma, konut ve toplum hizmetleri.



Grafik 15. Almanya’da Sektörlere Göre KÖİ Projelerinin Sayısı

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

Grafik 16’da ise Almanya’da başvurulmuş KÖİ yatırımlarının proje değerlerinin sektörel dağılımına yer verilmektedir. Ulaşım sektöründeki KÖİ projelerinin değerleri toplamı bir sonraki büyük tutarlı projeleri içeren eğitim sektöründeki projelerin toplam değerinin yaklaşık yedi katı büyüklüğündedir. Sağlık, çevre sektörlerindeki KÖİ projelerinin toplam değerleri 1 milyar Euro’nun üzerinde iken kalan sektörlerde proje değerleri toplamının 1 milyar Euro’nun altında kaldığı görülmektedir.



Grafik 16. Almanya’da KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Toplam Değeri (Milyar Euro)

Kaynak: EPEC, <https://data.eib.org/epec> (20.06.2021)

2.6.1. Türkiye’de Kamu Özel İşbirliği Uygulamaları

Türkiye’deki KÖİ uygulamalarını açıklamadan önce diğer az gelişmiş ülkelerin KÖİ uygulamalarına yer vermekte fayda vardır. Bu nedenle bölümde önce AGÜ’lerdeki KÖİ uygulamalarına ilişkin genel bir değerlendirme sunulacak, ardından Türkiye’deki KÖİ uygulamaları değerlendirilecektir.

2.6.1.1. Az Gelişmiş Ünelere Genel Bir Bakış

Az gelişmiş ekonomilere 1970’lerden itibaren WB, IMF gibi uluslararası kurumlarca “tavsiye edilen” KÖİ’nin atası olan özelleştirme uygulamalarından beklenen sonuçlar elde edilememiştir. Kamu kaynaklarının özelleştirilmesi enflasyon, işsizlik, ücretlerin düşmesi, toplumun her kesiminde borç yükünün artışı, kemer sıkma politikaları gibi istenmeyen sonuçlara yol açmıştır. AGÜ’lerin maruz kaldığı yetersiz kamu kaynakları, artan kamu borçları, yetersiz yatırımlar, yetersiz teknolojik altyapı, niteliği gereği özelleştirilemeyen yatırımlar ve benzeri sorunlara çözüm olarak kamu kaynaklarının özel sektöre devri yerine özel sektörün kamu hizmeti sunum ve finansmanına katılması önerisi sunulmuştur. Kamu özel işbirlikleri az gelişmiş ülkelere

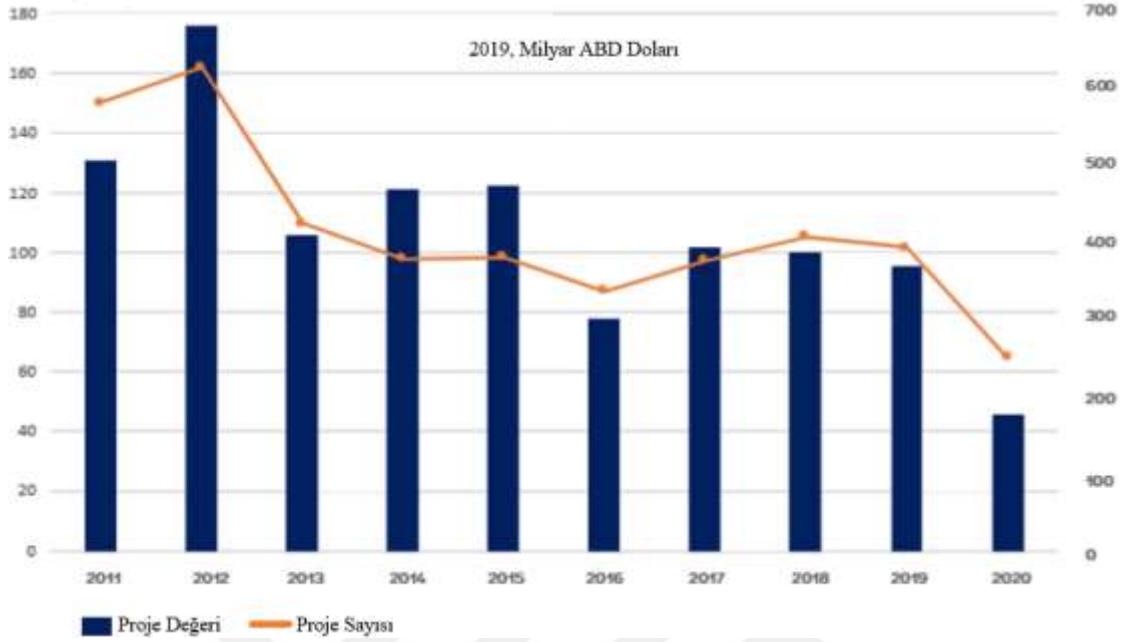
neoliberal ideolojinin etkisi ve özelleştirme uygulamalarının başarısızlığı sonucu yaklaşık olarak son otuz yıldır bir mucize olarak sunulmaktadır. AGÜ'lerin sürdürülebilir kalkınmayı¹⁴ sağlayabilmeleri için gerekli olan altyapı yatırımlarını yönelik olarak 1990'larda yükselmeye başlayan KÖİ uygulamaları asıl olarak 2000'lerde yaygınlaşmaya başlamıştır.

Dünya Bankası AGÜ'ler ve yükselen piyasaları bölgelere ayırarak ele almaktadır: Sahra Altı Afrika, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Doğu Asya ve Pasifik, Latin Amerika ve Karayipler, Avrupa ve Orta Asya, Güney Asya olmak üzere. 2019 yılında başlayan ve 2020 yılında devam eden pandemiden kaynaklı olarak özel sektör katılımı ile altyapı hizmetleri sunumunda düşüş gözlenmiştir. Pandeminin yarattığı belirsizlik, güvensizlik, ekonomik tıkanmaların etkisi ile 2019 yılında 409 projede toplam 96,7 milyar ABD doları olan özel sektör katılımı ile sunulan altyapı yatırımlarının düzeyi 2020 yılında 252 projede toplam 45,7 milyar ABD doları seviyesine düşmüştür. 2020 yılında geçen yıla kıyasla Sahra Altı Afrika ile Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgeleri hariç diğer bölgelerde özel yatırım taahhütlerinde düşüş yaşanmıştır (WB, 2020: 4; 2021: 1-5).

Grafik 17'de alt yapı yatırımlarına özel sektörün katılımına ilişkin son on yıllık süreçteki proje sayıları ve proje değerleri toplamındaki değişimi gösterilmektedir. Bu grafikten görüldüğü üzere proje sayısı ve proje değerleri toplamı en yüksek değerlerine 2012 yılında ulaşmıştır. Proje sayıları ve değerlerinde 2020 yılında yaşanan çarpıcı düşüş dışında ikinci büyük düşüşün 2013 yılında yaşandığı görülmektedir. 2012 ve 2017 yılları

¹⁴ Tanım: Gelecek kuşakların ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin günümüz kuşaklarının ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir kalkınma modeli (<http://www.surdurulebilirlikalkinma.gov.tr>).

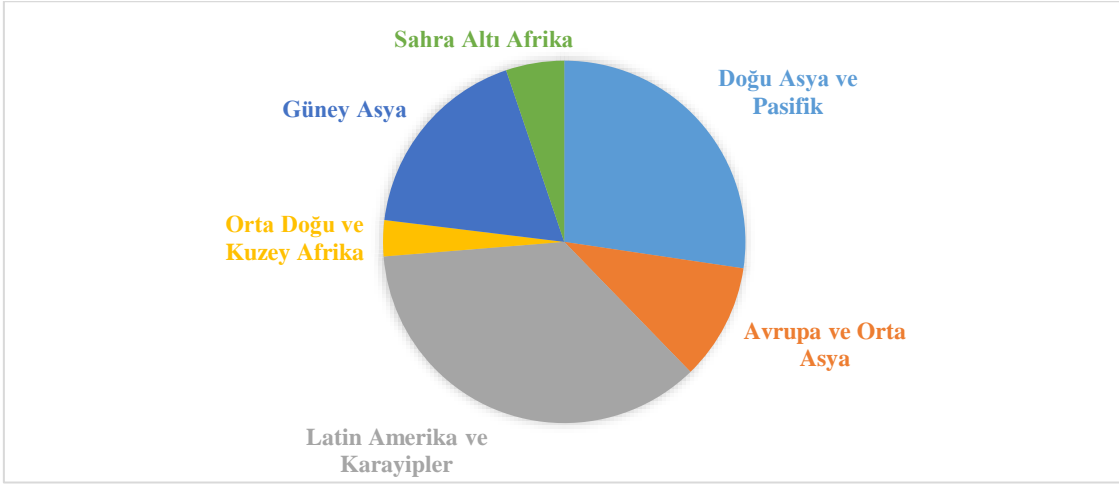
ise proje değerleri ve proje sayıları bakımından sıra ile en yüksek artışın görüldüğü yıllardır.



Grafik 17. Az Gelişmiş (Gelişmekte Olan) Ekonomilerde Özel Katımlı Altyapı Projelerinde Yatırım Taahhütleri (2011-2020)

Kaynak: WB, 2020: 5

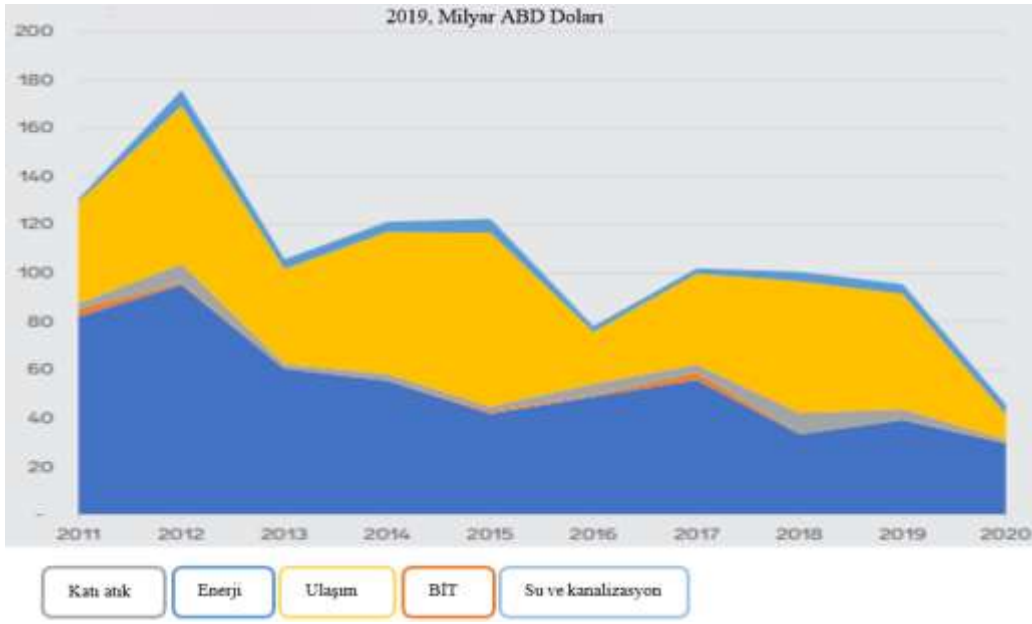
Grafik 18'de 1990-2020 yılları arasında özel sektör katılımı ile gerçekleştirilen KÖİ modeli ile gerçekleştirilen altyapı yatırımlarının bölgelere göre dağılımına yer verilmiştir. Grafiğe göre toplam KÖİ yatırımları içinde en yüksek yatırım tutarları toplamı Latin Amerika ve Karayipler bölgesindedir. Doğu Asya ve Pasifik yatırım tutarları itibari ile ikinci, Güney Asya ise üçüncü sırada yer almaktadır. Sayılan bölgeleri proje değerleri toplamına göre sıra ile Avrupa ve Orta Asya, Sahra Altı Afrika, Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgeleri izlemektedir.



Grafik 18. Az Gelişmiş Ülkelerde KÖİ Altyapı Yatırım Tutarlarının Bölgelere Göre Dağılımı (1990-2020)

Kaynakça: WB (ppi.worldbank.org), (07.07.2021)

1990-2020 yılları arasında KÖİ sözleşme modelinin en çok kullanıldığı alan proje sayıları ve projelerin değerleri toplamı bakımından elektrik sektörü olmuştur. Elektrik sektörünün ardından sıra ile yolların yapım ve bakımı, demiryolları, havalimanları, su ve kanalizasyon ve diğer sektörler gelmektedir. Grafik 19’da son on yıllık süreçte özel katılım ile gerçekleştirilen yatırımların sektörler göre dağılımına yer verilmiştir. Bu grafiğe göre ulaşım ve ardından enerji sektörü yükselen ekonomiler ve az gelişmiş ülkelerde özel sektör katılımına en çok başvuru alanlar olmaktadır. Katı atık, su ve kanalizasyon, bilgi ve iletişim teknolojiler (BİT) alanlarında ise yatırım taahhütleri daha düşük kalmıştır.



Grafik 19. Az Gelişmiş Ülkelerde Özel Katılımlı Altyapı Projelerinin Sektörlere Göre Dağılımı (2011-2020)

Kaynakça: WB, 2020: 16.

Bölgelerin kendi içinde ise 1990-2020 yılları arasında Doğu Asya ve Pasifik'te Çin toplamda en yüksek yatırım tutarlarına sahip ülke konumundadır. Çin'i sıra ile Endonezya ve Filipinler izlemektedir. Latin Amerika ve Karayipler'de ise toplam proje tutarları itibari ile Brezilya bölgedeki diğer ülkelerin açık ara ilerisindedir. Brezilya'yı sıra ile Meksika ve Arjantin takip etmektedir. Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgelerinde ise Fas KÖİ projelerinde bölgenin öncüsü durumundadır. Fas'ın ardından sıra ile Mısır ve Cezayir gelmektedir. Güney Asya'da ise Hindistan KÖİ modeli ile gerçekleşen yatırımların toplam tutarı bakımından açık ara öndedir. Hindistan'ı sırası ile Pakistan ve Bangladeş takip etmektedir. Sahra Altı Afrika'da, Güney Afrika ele alınan dönemlerde özel sektör işbirliği ile yapılan altyapı yatırımlarının toplam değerleri itibari ile ilk sırada yer almaktadır. Bölgede 1990-2020 yılları arasında toplam proje tutarları açısından Güney Afrika'nın ardından Nijerya ve Gana gelmektedir. Avrupa ve Orta Asya bölgesinde ise Türkiye proje değerleri toplamı açısından öncü konumdadır, Türkiye'yi Rusya ve Bulgaristan takip etmektedir (WB, 2020).

2.6.1.2. Türkiye’de KÖİ Politikası

Türkiye’de KÖİ uygulamalarının ilk adımı 2000’lerin ortasına dayanmakla beraber kamu da özelleştirmeye dönük paradigma dönüşümü daha önce de bahsedildiği üzere 1980 yılındaki ekonomik, politik, toplumsal her alana sirayet eden neoliberal dönüşüm ile gerçeklemiştir. Türkiye gibi “devlet baba” kavramının hâkim olduğu bir ülkede, Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren devletin öncülüğünde kalkınma politikaları izlenmiş iken böyle köklü bir dönüşüm ancak toplumun geçmişinin kökten kazanması ile mümkün olmuştur.

2.6.1.3. Türkiye’de KÖİ Modelinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de kamu hizmetleri alanında özel sektöre imtiyaz verilmesine ilişkin ilk örnekler Osmanlı İmparatorluğu’nda görülmüştür. 10 Haziran 1910 tarihli Menafii Umumiyeye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun’u bu alandaki ilk yasal düzenleme olmakla beraber halen yürürlüktedir. Cumhuriyet’in kuruluşunun ardından kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi devlet öncü rol üstlenmiş, planlamaya başvurulmuş ve imtiyaz yöntemi nadiren kullanılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 21).

Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında savaş sonrasındaki kısıtlamalardan ötürü açık ekonomiye başvurmak zorunda kalınmasına karşın kısıtların kalkmasının ve 1929 büyük buhranın da yarattığı fırsat ile devletçilik modeli benimsenmiştir. Korkut Boratav’ın “korumacı-devletçi sanayileşme” olarak adlandırdığı 1930-1939 yılları arasında merkezi devletin hazırlanan planlar ile kamu hizmet sunumuna hâkim olduğu dönem başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı ve yaşanan siyasi buhranlar ile zayıflayan içe dönük ancak dışarıya bağımlılığı artan devletçilik modeli -Arjantin’deki Pinochet darbesine benzer biçimde- 12 Eylül 1980 yılında gerçekleşen askeri darbe ile zorunlu olarak dönüşüm sürecine girmiştir. Boratav’ın “sermayenin karşı saldırısı” olarak nitelediği 1980-1988 arası dönem, dünyada olduğu gibi, Türkiye’de de neoliberal paradigma dönüşümün yaşandığı

yıllardır. 24 Ocak 1980 kararları finansallaşma ve dışa açılma yolunda atılan ilk ciddi adımlardan biri olmuş ve gelecek politikaları şekillendirmiştir (Boratav, 2018). 24 Ocak kararları kısa vadeli hedefleri enflasyon ile mücadele ederek ve ödemeler dengesi sorunlarını çözerek ekonomik istikrarı sağlama olan, uzun dönemde ise dışa açık, ihracata dayalı, piyasaya dönük bir ekonomiyi hedefleyen bir liberalleşme-finansallaşma programı olarak sunulmuştur. Program kitlerin özelleştirilmesi, Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT)'nde istihdamın azaltılması, KİT'lerin sunduğu mallarda fiyat artışları gibi özel sektörü kamusal mal ve hizmet üretim alanına dâhil edecek politikalar içermektedir (Pamuk, 2016: 205).

Özetle, 24 Ocak 1980 kararları ile ülkenin ekonomi modelinin ithal ikameci sanayileşmeden ihracata yönelik büyüme modeline kaymasını yansımalarından biri de özelleştirme ve özel sektör işbirliği sözleşme modeline yönelik çabalar olmuştur (Çal, 2021: 38). Özelleştirmeler ve KÖİ'ler bu bağlamda hem ulusal hem uluslararası sermayeyi mobilize etmenin aracı konumundadır.

1983 yılında Turgut Özal'ın seçim vaatleri arasında Boğaziçi köprüsünün satışının yer alması ilk ciddi örneklerdendir. Ancak köprü yerine bazı köprü ve baraj gelirleri halka satılmıştır ("Köprülerin satışı", 2003 ve "Komünistler köprüyü satarız dedi", 2018). Neoliberal dönüşümün Türkiye'deki öncü ismi Turgut Özal günümüz KÖİ projelerinde sık başvurulan "YİD modelini literatüre kazandırmış, 1984 yılında YİD modeli ilk enerji santrali projesi uygulanmıştır" (Kalkınma Bakanlığı, 2018: 6). Bu projenin dayanağı 1984 yılında elektrik enerjisi sektörüne özel sektörü dâhil etmeye yönelik yapılan "Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtım Ve Ticareti İle Görevlendirilmesi Hakkında Kanun" dur. Bahsedilen düzenlemeye göre özel sektör elektrik enerjisini üretecek, kamu sektörü ise üretilen elektriği özel sektörden satın alacaktır. Sözleşme süresi sonunda ise tesisin mülkiyeti kamuya devredilecektir. Tipik

YİD modeli öngören bu kanun Türkiye’de KÖİ uygulamasının gelişimine yönelik ilk önemli adım olarak görülmektedir (Mecit, 2019: 38-39).

Tüm çabalara rağmen KÖİ modeli ile kamu hizmeti sunum ve finansmanına yoğun biçimde başvurulması ancak 2000 yılının ortalarından itibaren gerçekleşmiştir (Cangöz, 2019: 65). Bu sözleşme modeline aktif biçimde başvurulması 2013 yılından sonra, Sağlık bakanlığının KÖİ’ye başvurmasına ilişkin “6428 Sayılı Yasanın” çıkarılması ardından gerçekleşmiştir. Türkiye’de ilk uygulama örneklerinin Şehir Hastaneleri olması sebebi ile şehir hastaneleri KÖİ kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Çal, 2021: 36).

2.6.1.3.1. Yasal Mevzuat

Türkiye üzerinde ilk yasal düzenleme örnekleri Osmanlı’da çıkarılan 1910 tarihli imtiyazlara ilişkin kanuna kadar uzanmaktadır. Türkiye’de 1984 yılında çıkarılan KÖİ modeline ilişkin ilk yasal düzenleme örneği olan KÖİ modeli ile elektrik üretimine yönelik kanun ve yine aynı yıl gerçekleşen ilk KÖİ uygulamalarının ardından modelin hukuki zeminin farklı kamu hizmeti alanlarını da kapsayacak biçimde düzenlenmesi çabası içine girilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 31).

Türkiye mevzuatında Kıta Avrupa’sının etkisi ile YİD ve Yİ sözleşmeleri 1990’ların sonunda yapılan AY değişikliğine kadar idare hukukuna tabi imtiyazlar olarak kabul edilmiştir. Dolayısı ile YİD ve Yİ sözleşmeleri ile kamu hizmeti üretim ve sunumu kamunun cebri güç olarak yer aldığı idare hukukunun kuralları ve Danıştay’ın denetimi altındadır. Bu durum hem kamu hem özel sektör için hareket alanını sınırlamaktadır. 1999 tarihli AY değişikliğinin ardından ilgili kanunda sözleşmede özel hukuk kurallarının uygulanacağı belirtiliyor ise sözleşme özel hukuk sözleşmesi olarak kabul edilmiştir (Mecit, 2019: 37).

Türkiye, 1999 tarihlerinde Helsinki’de aday ülke olarak onaylanmasının ardından AB’ye uyum çerçevesinde -1980’lerde liberalleşmenin getirdiği dönüşümlere ek olarak- 2000’lerin başından itibaren kamu yönetiminde AB’ye uyum çabaları içine girmiştir. AB’ye uyum koşullarına uygun yönetim anlayışının yerleştiği şeffaf, saydam, hesap verebilir, etkin, ekonomik ve verimli bir kamu yönetimi amacı ile kamu yönetiminde mevzuat değişikliğine gidilmiştir. 2003 yılında kabul edilen KMYKK en önemli adımlar biri olmuştur (AB Başkanlığı, t.y.).

Her yıl Avrupa komisyonu tarafından yayımlanan aday ülkelerin tam üyeliği için gerekli koşulları içeren fasıllardaki ilerlemeler veya gerilemelerinin gösterildiği raporlar yayımlanmaktadır. Türkiye’ye ilişkin olarak yayımlanan raporda kamu alımları başlığı altında her yıl yinelenen 2014 yılı AB kamu alımları direktiflerinin özel sermayenin teşviki, özel sektör ile işbirliği ile kamu hizmeti sunumu ve iyi işleyen, şeffaf, eşit, uluslararası sermayeyi çeken bir KÖİ modeli için bütüncül bir mevzuat oluşturulması tavsiyesidir. 2020 yılı raporunda bu anlamda mevzuat boşluklarının devam ettiği, 2019 yılındaki tavsiyelerin dikkate alınmadığı, bütüncül bir imtiyaz ve KÖİ mevzuatı olmaması konusu eleştirilmiştir (EC, 2019; 2020). Mevzuatın dağınık olması dolayısı ile kamu özel işbirliğini projelerinin yetkili tek bir kurum tarafından yönetilmemesi, verilerin AB’nin telkin ettiği biçimde şeffaf olarak paylaşılması ve katılımcılara eşit muamelenin düzenlemeler ile garanti edilmemesi, projelerin değerlendirilmesi, risklerinin ölçülmesinde yaşanan sorunlar neticesinde “başarılı” bir KÖİ uygulamasının gerçekleşmesinin önünde engel oluşturmaktadır (Cangöz, 2019: 75).

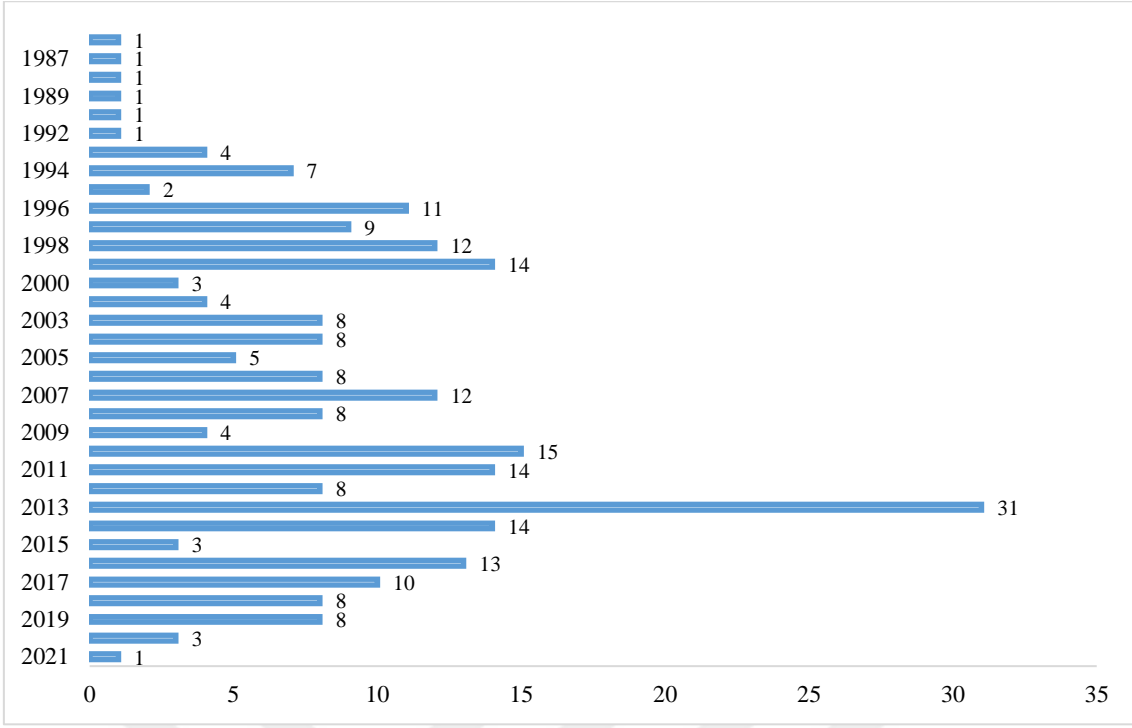
Türkiye KÖİ modeline ilişkin tüm detayları içeren tek, bütüncül bir mevzuata sahip değildir. Bu doğrultuda Türkiye bütüncül bir KÖİ mevzuatı oluşturmayı hedeflemekle beraber KÖİ uygulamalarında farklı kanunlarda yer alan çeşitli mevzuat düzenlemelerine başvurmaktadır (SBB, t.y.).

2.6.1.3.2. Türkiye’deki Kamu Özel İşbirliği Projeleri

Avrupa ve Orta Asya bölgesinde ele alınan Türkiye’de 1990’dan beri mali kapanmaya ulaşan toplam proje sayısı 253, 1990’dan beri KÖİ’lere taahhüt edilen toplam yatırım 146.192 milyar ABD dolarıdır. Aktif KÖİ projelerinin sayısı (yapım veya işletme aşamasında) 247 iken aktif KÖİ’lere yapılan aktif yatırım 145.147 milyar ABD dolarıdır (PPP Knowledge Lab, t.y.).

Grafik 20’de Türkiye’de 1986-2021 yılları arasında gerçekleşen KÖİ projelerinin yıllara göre dağılımına yer verilmiştir. Türkiye’ni KÖİ sözleşme modeline başvurduğu 1986 yılından 1992 yılına kadar her yıl bir KÖİ projesi söz konusudur. Türkiye 24 Ocak kararlarına uyum göstermeye çalıştığı neoliberal paradigmanın önerileri doğrultusunda KÖİ projelerine dönük adımlar atılmakla beraber muhalefet, yasal çerçevenin yetersizliği, siyasi istikrarsızlık ve ekonomik sorunlar gibi sebepler ile KÖİ pazarı istenen biçimde gelişmemiştir (Sarısü, 2009: 301-313). Ancak özellikle 2013 döneminden sonra çarpıcı bir değişiklik yaşanmış ve KÖİ projelerinin sayısında büyük artış yaşanmıştır.

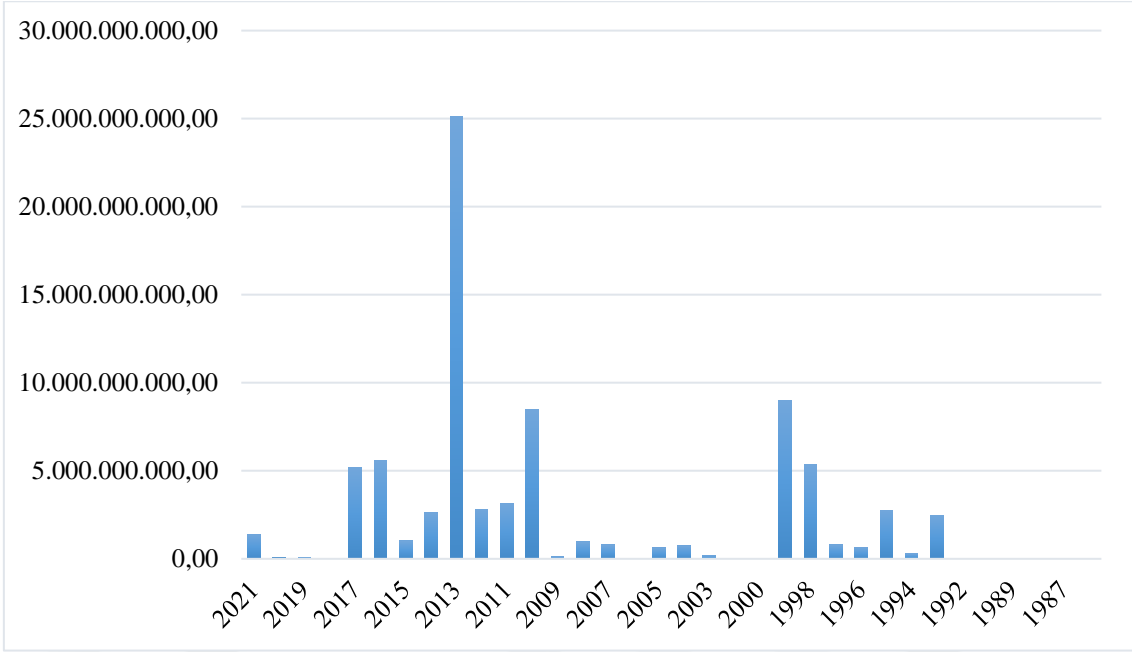
Sönmez, tarafından Türkiye’de KÖİ sözleşme modeline ilişkin 2008, 2013 ve 2017 yılları olmak üzere üç tarih üzerinden çarpıcı bir değerlendirme sunulmaktadır. 2017 yılının sonuna kadar gerçekleşen projeleri dikkate alarak proje sayısının yaklaşık %65’i 2013 sonrası döneme ait iken, 2008-2012 yılları arasında imzalanan KÖİ sözleşmeleri 2017 yılına kadar ele alınan toplam sözleşmelerin yalnızca %18’ine tekabül etmektedir. Bu durumda 2008 öncesi toplam proje sayısının %16’sı gerçekleşmiş iken 2008 sonrası toplam KÖİ projelerinin %84’ünü oluşturmuştur.” (Sönmez, 2021: 64). Emek’te proje değerleri üzerinden benzer bir değerlendirme sunmaktadır: 1990-2013 yılları arasında imzalanan sözleşmelerin toplam yatırım değeri 79,2 Milyar Euro’dur ve bu tutarın 52,8 Milyar Euro’su 2008 sonrasında imzalanan sözleşmelere aittir (Emek, 2016). Yani “KÖİ projeleri, Türkiye’nin daha çok son 10 yılına ait bir olgudur (Sönmez, 2021: 64), diyebiliriz.



Grafik 20. Proje Sayısı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2021)

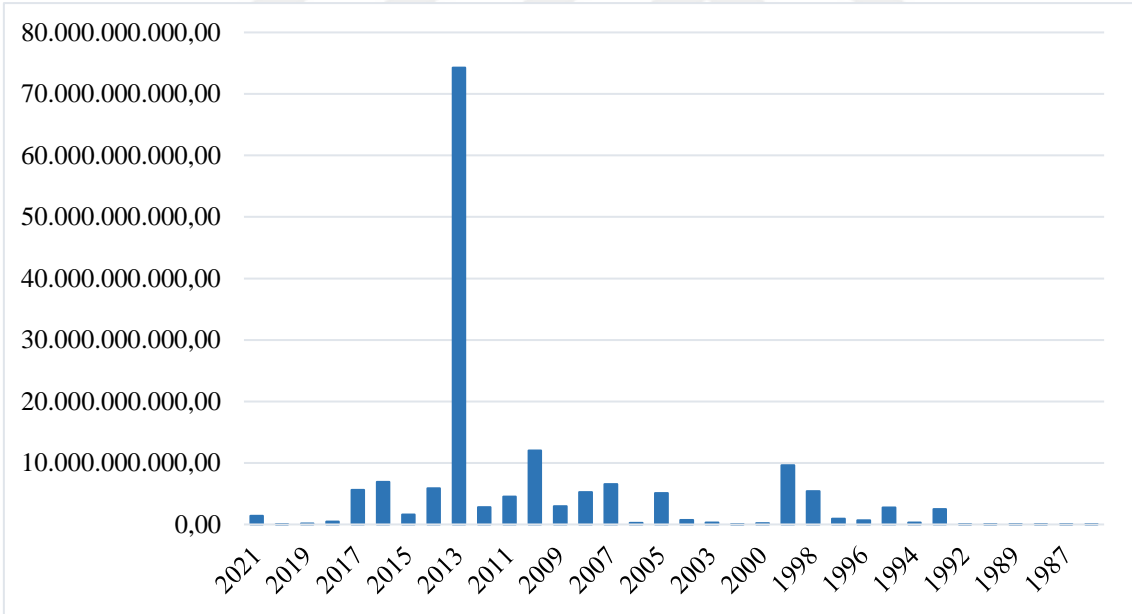
Kaynak: SBB, Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Grafik 21’de 1986-2021 yılları arasında Türkiye’de gerçekleşen KÖİ projelerinin yatırım tutarlarının yıllara göre dağılımına yer verilmiştir. Türkiye’nin en büyük projeleri arasında yer alan Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu’nun finansal kapanışının gerçekleştiği 2013 yılında projelerin toplam yatırım tutarı en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Sözleşme değeri itibarıyla Türkiye’de KÖİ projelerinin dağılımının gösterildiği Grafik 22’de yatırım tutarları toplamının yanı sıra 2013 yılında en yüksek sözleşme değerleri toplamına ulaşıldığı da görülmektedir.



Grafik 21. Yatırım Tutarı İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (Milyon ABD Doları) (1986-2021)

Kaynak: SBB

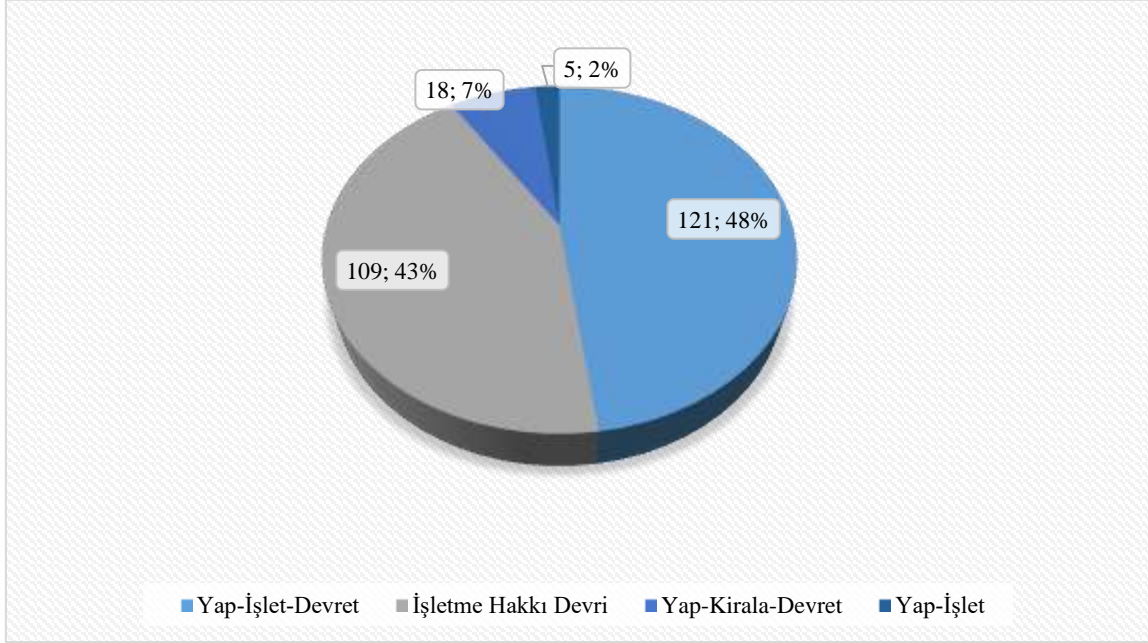


Grafik 22. Sözleşme Değeri İtibarıyla Türkiye'de Kamu Özel İşbirliği Projelerinin Dağılımı (1986-2021)

Kaynak: SBB

Grafik 23 ise Türkiye gerçekleştirilen KÖİ projelerinde hangi sözleşme yöntemlerine başvurulduğuna ilişkin bilgi sunmaktadır. Türkiye’de özel sektör işbirliği ile kamu

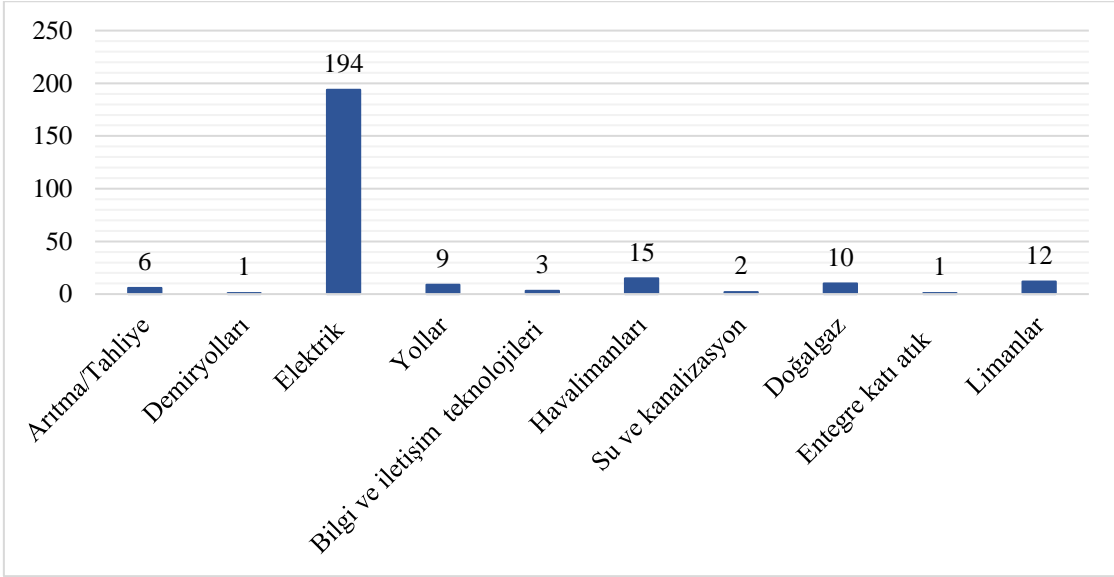
hizmeti gördürülmesine ilişkin uygulamalarının ilk örnekleri yap-işlet-devret, yap-kirala-devret, işletme hakkı devri biçiminde gerçekleştirilmiştir. Grafikten anlaşıldığı üzere KÖİ projelerinde en çok başvurulan sözleşme türlerinden ilki 121 proje ile yap-kirala-devret ikincisi ise 109 proje ile işletme hakkı devridir.



Grafik 23. Proje Sayılarının Modellere Göre Dağılımı

Kaynak: SBB

Grafik 24’de Türkiye’de 1990- 2020 yılını ilk yarısına kadar özel sektör katılımı ile gerçekleşen alt yapı projelerinin sektörlere göre dağılımına yer verilmiştir. Grafiğe göre Türkiye’de KÖİ modeline en çok başvurulan sektör elektrik sektörüdür. Finansal kapanmaya ulaşan 253 projenin 194’ünü özel sektör işbirliği ile hayata geçirilen elektrik sektöründeki yatırımlar oluşturmaktadır. KÖİ sözleşme modelinin en çok kullanıldığı ikinci alan ise 15 proje ile havalimanları olduğu görülmektedir. Özel sektör işbirliği ile 12 liman, 10 doğalgaz, 9 yol, 6 arıtma/tahliye, 3 BİT, 2 su ve kanalizasyon, 1 demiryolu ve 1 entegre katı atık projesi finansal kapanmaya ulaşmıştır.



Grafik 24. 1990-2020 (İlk Yarısı) Tarihleri Arasında Finansal Kapanmaya Ulaşan KÖİ Projelerini Sektörel Dağılımı

Kaynakça: World Bank (07.07.2021)

Tablo 5’te Türkiye’de gerçekleşen KÖİ proje sayılarının sektörlere göre dağılımına yer verilmiştir. KÖİ projelerine en çok başvuru alan sektör elektrik enerjisi üretmeye yönelik rüzgâr tesisleri, termik santral projeler ile toplamda 97 proje ile enerji sektörüdür. İkinci olarak en çok proje sayısı 42 proje ile karayolu inşa, bakım, onarım, işletmesine ilişkin karayolu sektörü olmuştur. Karayolu sektörünü 23 proje ile gümrük tesisi, 23 proje ile liman sektörü izlemektedir. Son olarak en çok KÖİ projelerine başvuru alan diğer sektörler 18’er proje ile havaalanı, yat limanı, turizm tesisleri sektörü ve sağlık tesisi sektörüdür. Tabloda yer alan madencilik, demiryolu, endüstriyel tesis inşası ve diğerleri ise KÖİ projelerine başvuru alan diğer alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

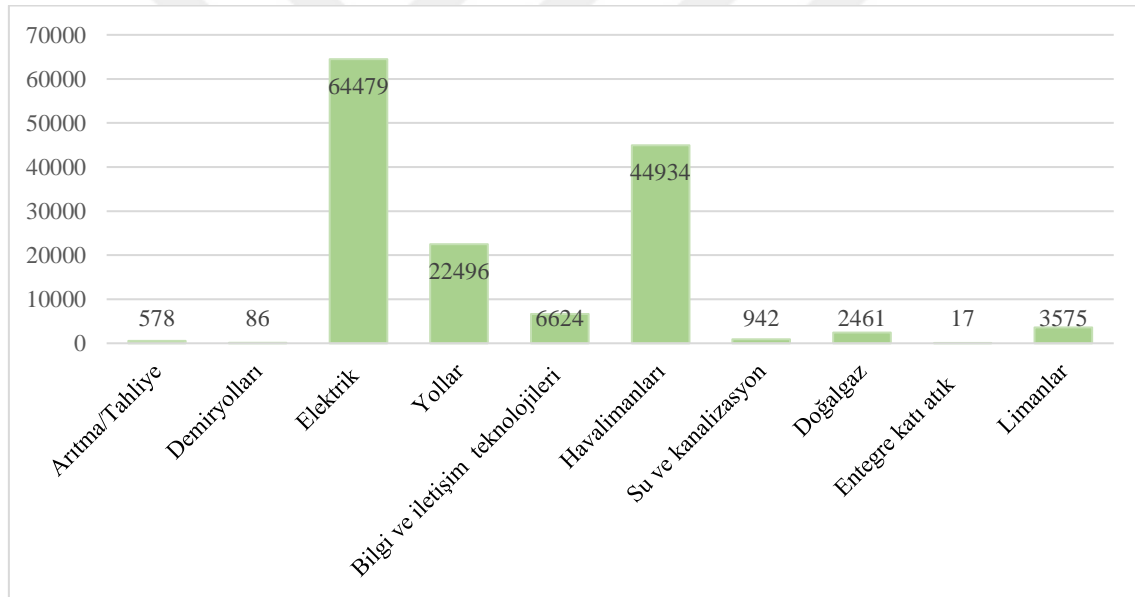
Tablo 5. Proje Sayılarının Sektörlere Göre Dağılımı

<i>SEKTÖR</i>	<i>SAYI</i>
<i>Karayolu</i>	42
<i>Havaalanı</i>	18
<i>Yat Limanı ve Turizm Tesisi</i>	18
<i>Demiryolu</i>	1
<i>Kültür ve Turizm Tesisi</i>	1
<i>Gümrük Tesisi</i>	23
<i>Endüstriyel Tesis</i>	2
<i>Sağlık Tesisi</i>	18
<i>Enerji</i>	97
<i>Liman</i>	23
<i>Madencilik</i>	8
<i>Katı Atık</i>	2

Kaynakça: SBB (08.07.2021)

Grafik 25’de ise Türkiye’de 1990- 2020 yılının ilk yarısına kadar özel sektör katılımı ile gerçekleşen ve finansal kapanışı gerçekleşmiş alt yapı projelerinin farklı sektörlere göre yatırım değerleri toplamı gösterilmektedir. Elektrik sektörü ele alınan dönemde Türkiye’deki KÖİ piyasasının öncü sektörü olmakla beraber, toplam yatırım tutarları bakımında da ilk sırada yer almaktadır. Grafikten anlaşıldığı üzere Elektrik sektöründe finansal kapanmaya ulaşmış projelerin toplam değeri 64.479 milyar ABD

dolarıdır. Havalimanı projelerinin toplam yatırım tutarı ise 44.934 milyar ABD doları değerindedir, bu projeler içinde en pahalı proje ise 2015 yılında finansal kapanışı gerçekleşen İstanbul havalimanı projesidir. 35.9 milyar ABD doları değerindeki proje hem Türkiye'nin 2015 yılına kadar KÖİ modeli ile ihale edilen en değerli projesi hem de o tarihe kadar Dünya Bankası veri tabanında yer almış en büyük proje konumundadır (WB, 2016:1-2). KÖİ piyasasının yüksek yatırım değerli projelerin yer aldığı bir diğer alan ise 22.496 milyar ABD doları toplam değeri ile yol yapım, bakım, onarımı vb. oluşturmaktadır. 2013 yılında finansal kapanışı gerçekleşen 9.756 milyar ABD doları değerindeki Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu bu sektördeki en büyük proje olarak kayda geçmiştir.



Grafik 25. 1990-2020 (İlk Yarısı) Tarihleri Arasında Finansal Kapanmaya Ulaşan KÖİ Projelerinin Sektörlere Göre Yatırım Değeri Toplamı (Milyon ABD Doları)

Kaynakça: WB (07.07.2021)

Tablo 6'da Türkiye'de KÖİ modeli ile gerçekleşen finansal kapanışa ulaşan en büyük KÖİ yatırımlarına yer verilmiştir. İstanbul Havalimanı yaklaşık 35 milyar ABD doları proje değeri ile Türkiye'deki en büyük KÖİ projesi konumundadır. Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu ise yaklaşık 9 milyar ABD doları ile Türkiye'nin en büyük ikinci KÖİ projesi olduğu görülmektedir. Kemerköy ve Yeniköy Termik Santralleri

yaklaşık 7 milyar ABD doları, Türk Telekom ise yaklaşık 6 milyar ABD doları değerindedir. Türkiye’de diğer büyük projelerin yaklaşık değeri ise 2-3 milyar ABD doları civarındadır. Tablo 7’de ise güncel, yapım veya işletme aşamasındaki KÖİ altyapı projelerine yer verilmiştir. Adı geçen projeler arasında Saros Rüzgar Çiftliği, Kıyıköy Rüzgar Çiftliği Genişletme, Songali Rüzgar Çiftliği, Atakale Rüzgar Çiftliği, Akkus Rüzgar Çiftliği, Adares Rüzgar Santrali Genişletme, Bioden Biyogaz Tesisi, Ilis Enerji Biyogaz Santrali, Efeler Jeotermal Santrali Kapasite Artışı, Alpaslan-2 Barajı ve Hidroelektrik Santrali yer almaktadır.

Tablo 6. Türkiye’deki En Büyük KÖİ Altyapı Projeleri

Proje Adı	Sektör	Finansal Kapanış Yılı	Yatırım (Milyon ABD doları)
IGA İstanbul havalimanı	Havalimanı	2015	\$35,586.50
Gebze-Orhangazi-İzmir Otoyolu	Yol	2013	\$9,756.00
Kemerköy ve Yeniköy Termik Santralleri	Elektrik	2014	\$7,576.00
Türk Telekom	Bilgi ve İletişim Teknolojisi	2005	\$6,550.00
3. Boğaz Köprüsü ve Kuzey Marmara Otoyolu Projesi	Yol	2014	\$2,900.00
Malkara-Çanakkale Otoyolu KÖİ	Yol	2018	\$2,842.32
Atatürk Havalimanı kiralama sözleşmesi	Havalimanı	2005	\$2,543.00
Enerjisa faz I ve II	Elektrik	2008	\$2,539.00
Seyitömer Termik Santrali	Elektrik	2013	\$2,248.00
InterGen Gebze Adapazarı İzmir	Elektrik	2000	\$2,200.00

Kaynak: PPP Knowledge Lab (21.06.2021)

Tablo 7. Türkiye’deki Güncel KÖİ Altyapı Projeleri

Proje Adı	Sektör	Finansal Kapanış Yılı	Yatırım (Milyon ABD doları)
Saros Rüzgar Çiftliği	Elektrik	2020	\$183.65
Kıyıköy Rüzgar Çiftliği Genişletme	Elektrik	2020	\$74.00
Songali Rüzgar Çiftliği	Elektrik	2020	\$57.37
Atakale Rüzgar Çiftliği	Elektrik	2020	\$45.15
Akkus Rüzgar Çiftliği	Elektrik	2020	\$14.50
Adares Rüzgar Santrali Genişletme	Elektrik	2020	\$11.80
Bioden Biyogaz Tesisi	Elektrik	2020	\$11.25
Ilis Enerji Biyogaz Santrali	Elektrik	2020	\$11.25
Efeler Jeotermal Santrali Kapasite Artışı	Elektrik	2019	\$350.00
Alpaslan-2 Barajı ve Hidroelektrik Santrali	Elektrik	2019	\$300.95

Kaynak: PPP Knowledge Lab (21.06.2021)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAPİTALİST SERMAYE BİRİKİMİNDE KAMU ÖZEL İŞBİRLİKLERİNİN ROLÜ

O'Connor, devlet maliyesinin krizini tartıştığı, 1973 yılında yayımlanan ve özellikle 2008 krizin ardından heterodoks yazında sıkça atıf yapılan “The Fiscal Crisis Of The State” adlı çalışmasında devletin çatışma içindeki iki işlevine dikkat çekmektedir: Meşruiyet ve birikim işlevleri. Bu noktada, kamu maliyesi ve devlet maliyesi arasına bir çizgi çekerek kamu kavramının kamu yararına atıfta bulunarak harcamalara, krizlere meşruiyet zemini kazandıran ideolojik bir kullanım olduğunu vurgular (O'Connor, 2009: 10). “Egemen sınıfların sömürülen halk yığınları karşısındaki zorlama aygıtı olan sömürücü devlet” (Leontiev, 2016: 39) kamusallık kimliğine bürünerek sınıfsal çatışmaları yumuşatma, kamusallık potasında eritme işlevi görmektedir.

Devlet harcamaları tam da karşılıklı çatışma içindeki bu fonksiyonları dengelemeye yöneliktir. O'Connor devlet maliyesine ilişkin olarak sosyal sermaye harcamaları ve sosyal harcamalar olmak üzere kendi içinde de dallara ayırdığı iki temel harcama kalemi tanımlamıştır. Sosyal harcamalar, ekonomik işleyişte dezavantajlı gruplara yönelik meşruiyet sağlama fonksiyonuna ilişkin harcamalar iken; sosyal sermaye harcamaları özel birikimin devamlılığı için yapılan harcamalardır. Bu bağlamda Ortodoksinin aksine kamu sektörü genişlemesini ve tekelleşme eğilimini kaçınılmaz görmektedir. Kapitalizm ilerledikçe tekelleşme eğiliminin ve tekellerin artacağını vurgulamaktadır, bu eğilimin devleti mali krize sürükleyeceğini beklemektedir. Tekelci sektörler, tekelci konumlarını koruyabilmek için devletten daha fazla harcama, altyapı yatırımı, sübvansiyon vb. talep edecektir (O'Connor, 2009: 6-9). 2008 küresel krizinde olduğu gibi özel sermaye kârlılık sorunu yaşadığında ilk iş devletten yardım talep ederek, kamu harcamalarında artışı tetikleyecektir. Harcamalardaki artışa karşı gelir arttırma

olanaklarındaki kısıtlılıktan devletin gelirlerini aynı düzeyde arttırmamasının sonucu bütçe açığı olacaktır. Bütçe açığı sorunuyla karşı karşıya olan devletin mali krizi kapitalist sistem içinde olası eğilim olarak ortada durmaktadır.

Sermayenin sermaye olarak varlığını sürdürebilmesinin koşulu kendini üretim sürecinde yeniden üretebilmesidir, kendini tekrar tekrar üretmeyen sermayenin sermaye olarak adlandırması mümkün olmayacaktır (Braudel, 2015: 49). Devletler sistem içindeki kriz eğilimini ötelemek, birikim ve meşruiyet çatışmasını yani sınıf çelişkilerini yumuşatmak amacı ile kamu çıkarı- kamu hizmeti kisvesi altında yeni birikim araçlarını sermayenin hizmetine sunmaktadır. 1970'ler özellikle 1980'lerde mal ve hizmet hareketliliğinin serbestleşmesi, dalgalı döviz kuruna geçilmesi, deregülasyonlar, sermayeyi kaçırmamak adına vergi indirimleri, muafiyetleri ve istisnaları, sendikasılaştırma hareketi, emeğin baskılanması, 1990'lardan itibaren yeni emperyalizm olarak küreselleşme, YKİ, yönetim, mali kurallar ve kurumlar, bütçeleme sistemlerinde dönüşüm gibi sayılabilecek onlarca politika güncellemesi devletin sermaye birikiminin devamlılığı için başvurduğu sayısız yöntemden birkaçıdır. Hatta yer yer krizler, savaşlar, soykırımlar, salgın hastalıklar gibi insanlık dışı yöntemlerde birikimin sürekliliği için kullanılmış ve kullanılmaktadır. Bizim bu çalışmada tartışacağımız İngiltere'deki başarısız deneyimlerin ardından bazı ülkelerde kısmen azalarak devam eden, özellikle AGÜ'lere ise başarı öyküsü olarak anlatılan devlet maliyesinin güncel araçlarından biri olan kamu özel işbirlikleridir.

3.1. Devam Eden Birikim Süreci

*“Daha fazla para, daha fazla servet, daha fazla medeniyet, daha fazla ilerleme uğruna, sermayenin artı değere duyduğu dizginlenemez açlık, sınırsızdır”
(Bonefeld, 2014a:12).*

İlk birikim kavramını farklı soyutlamalar ile yorumlayan birçok isim olmakla beraber kavramın geleneksel yorumları arasındaki iki temel değerlendirme önem arz etmektedir. Bunlar Lenin ve Luxemburg'un ilk birikim analizleridir, kendilerinden

sonraki düşünürleri de etkilemişlerdir. Lenin 1899 tarihli Rusya’da Kapitalizmin Gelişmesi adlı çalışmasında ilk birikimi geçmişte kalmış, geçici bir süreç olarak -tarihsel bir ilişki olarak- yorumlamıştır. Luxemburg’un ilk birikime ilişkin açıklamalarına kaynaklık eden 1913 tarihli Sermaye Birikimi adlı eserinde ise ilk birikim kalıcı, sürekli ve kapitalist sisteme içkin bir koşul olarak değerlendirilmiştir. İlk birikim kavramına ilişkin sonraki incelemeler ekseriyetle bu iki temel yorumunun farklı varyasyonlarıdır (De Angelis, 2014: 91-93).

Maurice Dobb, Paul Sweezy gibi isimlerinde aralarında bulunduğu bazı Marksistler Marx’ın ilk birikim olarak adlandırdığı süreci tarihsel bir ilişki olarak değerlendirirler. Dolayısı ile kapitalizmin tamamlanmış, son bulmuş bir aşaması olarak kabul etmektedir. Ancak Rosa Luxemburg, David Harvey, Samir Amin, Michael Perelman gibi ilk birikimin toplumsal ilişki olarak ele alan ve bitmeyen bir süreç olarak değerlendirilen isimler de söz konusudur. Hali hazırda kapitalist ülkelere dayatılan neoliberal dönüşüm reçetesi düşünüldüğünde ilk birikimin kalıcı olduğu iddiası desteklenmektedir (Bahçe, 2007: 158-159; Göztepe, 2014: 29-30). İlk birikim sürecinin sermayenin tarihi olmaktan öte özü olması kritik öneme sahiptir. Bahsedilen öz sürekli olarak halk kitlelerini üretim araçlarından, üretim koşullarından zor, şiddet, hukuk aracılığı ile kopararak mülksüzleştirme ve kapitalist üretim tarzının ihtiyaç duyduğu yedek iş gücünü yaratma eğiliminde olacaktır (Gürkan, 2019b:18).

Neoliberal kapitalizm evresinde kamusal varlıkların özelleştirilerek piyasalaştırılması, yapım- işletme gibi belirli aşamaların özel sektöre devredilmesi, meta alanının genişletilmesi yolları ile sermaye birikimi süreci devam etmektedir. İlkel birikim süreci kapitalizm öncesi aşamalarını aşan kapitalizmin süreklilik gösteren bir süreci olarak ele alınmaktadır (Özügurlu, 2014: 39). Birikim sürecinin kapitalizme içkin ve devamlılığını temin eden bir süreç olduğunu, birikimin son bulmasının kapitalizmin sonunu getireceğini Luxemburg şu sözleri ile ifade etmektedir:

“Sermaye açısından birikimin durması üretken güçlerin gelişmesinin durması anlamına gelecek ve bunu kaçınılmaz olarak, nesnel tarihsel gereklilik olarak, kapitalizmin çöküşü izleyecektir” (Luxemburg, 2004: 319-320).

Biz de bu metinde ilk birikimi tamamlanmış tarihsel bir süreç olarak gören kesimin aksine Luxemburg’un öncüsü olduğu sermaye birikimin sürekliliği iddiasını kabul ederek bu birikimin gelişerek devam ettiğini savunmaktayız. Devam eden birikim sürecinin ilk birikiminde farklı olarak araçları değişmiş, çeşitlenmiş ve teknolojikleşmiştir. Çalışmamızda iddia ettiğimiz üzere emek-sermaye çelişkisinde sermayenin yeni sömürü ve mülksüzleştirme araçlardan biri de KÖİ uygulamalarıdır.

3.1.1. İlk Birikimden Günümüz Sermaye Birikimine

İlk birikim kavramı yazıldığı orijinal dil olan Almancadaki karşılığı “ursprünglich” kelimesidir. Marx’ın kullanmış olduğu bu kavram İngilizceye “previous accumulation” (önceki birikim) veya “primitive accumulation (ilk veya daha uygun çeviri ile ilkel birikim) olarak çevrilmiştir. Ursprünglich kavramı İngilizceye ilk, orijinal, başlangıç biçiminde çevrilebilmektedir (Bonefeld, 2014b: 72). Kavramın Almancaya yakın diller olan Felemenkçe, İsveççe, Danca gibi diller de veya yine benzerlik içerdiği İtalyanca, Fransızca dillerindeki yaklaşık olarak karşılığı “orijinal” kelimesidir. Türkçe de “ursprünglich” kelimesi benzer biçimde orijinal, başlangıç kavramlarına karşılık gelmektedir. Türkçe yazında original veya primitive accumulation kavramlarına karşılık sıra ile ilk veya ilkel birikim şeklinde kullanılmaktadır.

Magdoff (2014: 302), ilkel birikim (primitive accumulation) çevirisinin doğru bir kullanım olmadığını belirterek ve Almancadaki kavramın orijinal, ilk, geldiği şey gibi anlamları olduğu gerekçesi ile “ilk veya özgün birikim” kullanımının kavramın özünü daha iyi kavrayacağını savunmaktadır. Sermaye birikiminin ortaya çıkaran gereklilik olan “ilk veya ilkel birikim kavramının nedensellik içermeyen bir varoluş koşulu olduğu”

(2014b: 72) da göz önünde bulundurunca ve referans aldığımız Kapital I (2014)'deki kullanımından hareketle biz ilk birikim kavramını kullanmayı tercih edeceğiz.

Kapitalizmin oluşumunu önceleyen, kapitalizmin birikimin doğuşunu hazırlayan süreç ilk birikim süreci olarak adlandırılmaktadır (Leontiev, 2016: 39). Bu süreç Marksistler tarafından, 16.yy ve sonrasında Batı Avrupa'daki büyük gelişmelerin ve aynı zamanda periferideki az gelişmişliğin sorumlusu olarak kabul edilmektedir. Kavram Marx ile anılmakla beraber “ilk veya ilkel (primitive accumulation) birikim” kavramını “önceki sermaye birikimi (previous accumulation)” adı ile ilk kullanan kişi klasik liberal iktisadın kurucusu kabul edilen Adam Smith'tir. Marx klasik iktisadın kapitalist üretim tarzına ilişkin yanlış değerlendirmelerini, tarihsiz ve gökten inme kabullerini eleştirmek üzere bu kavramı alarak klasik liberal iktisatçılara karşı kullanmıştır (Brenner, 1977: 66).

3.1.1.1. Marx'ın İlk Birikimi: Doğuşun Koşullar Değil, Varlığın Sonuçları

*“İlk birikim yöntemleri her şey olabilir, ama saf ve temiz olmadıkları kesindir”
(Marx, 2015: 687).*

Marx'ın sözleriyle sermaye kendisini üreten, aşağıda sayılacak yöntemlerin sonucu olmaktan öte “kendi ön koşullarını yaratan bir süreç, yani kapalı bir daire, kendi içinde tutarlı bir bütün, ...kendi verilerini ve öğelerini kendi üreten bir sistemdir” (Marx: 2018: 419). Bu “bütünsel tarihi sistem veya üretim tarzı” (2018: 419) olarak sermaye emek ile ilişkisini yani kapitalist- sermaye ilişkisini üretim sürecinde yeniden, yeniden ve yeniden üretmektedir. Üretim ve değerlenme sürecinin sonucu olan bu toplumsal ilişki veya üretim ilişkisi emek-sermayenin kendilerini ve kendi olumsuzlamasını ürettiği bir süreçtir. Bu süreçte emek kendini emek kapasitesi biçiminde üretirken, karşıtı olarak sermayeyi yabancı ürün olarak üretmektedir. Sermaye ise kendini üretirken aynı zamanda karşıtı olan emeği yabancı emek olarak üretmektedir. Üretim sürecinde kapitalist işçiyi üretirken, işçi aynı süreçte kapitalisti üretmektedir (2018: 417).

“Sermaye birikimi artık değerin varlığını, artık değer kapitalist üretimin, bu ise meta üreticilerinin elinde önemli büyüklükte sermaye ve emek gücü kütlelerini varlığını bir ön koşul olarak gerekli kılar” (Marx, 2015: 686).

Üretim sürecinde “emekten kopuk birikmiş değer ve bunun üretim sürecinde emek üzerinden tahakküm kurması, sermaye ilişkisinin ögeleridir” (2018: 420). Ancak bu ögelerin sermaye ilişkisi olarak değerlendirilebilmesi “sermaye ilişkisini sürdürmeye ve sermaye ilişkisini yeniden üretmeye yönelik olması ve giderek tüm ögelerin bizzat sermayenin kendi ürünleri haline gelmeleri gerekir” (2018: 420). Dolayısı ile sermayenin varlığı bir takım ögelerin varlığını gerektirmekte ancak sermayeyi tanımlama da yeniden ve yeniden üretilmesi kavranmadan tanımlanamamaktadır (2018: 420). “Gerçek sermaye ancak kendi kendini yeniden üreten sermayedir (Para-Meta-Para, P-M-P' ilişkisinde gerçek anlamda sermayeyi yaratan P-M veya M-M' değil M'-P' ögesidir)” (2018: 421). Kapitalizm ve kapitalist sermayeden bahsedebilmek için de ücretli emeğin, yoksulluğun, zenginliğin, birikmiş servetlerin bu yeniden ve yeniden kendini üreten süreçte üretilmiş olmaları gerekir (2018: 420).

“Sermayenin oluşumunun, ortaya çıkışının koşul ve varsayımları, doğal olarak, sermayenin henüz var olmadığını, ancak oluşmakta olduğunu varsayarlar; ve dolayısıyla sermaye ve bizzat kendi fiili varlığına dayanarak kendi varlık koşullarını vazederek sermaye fiilen ortaya çıktığında kaybolur... Doğuşunun koşulları önkoşulları değil, varlığının sonuçları olarak belirirler... Tamamlanmış bir dünya olarak sermayenin oluşumunu tarihi ön adımları olarak, geçmişte kalırlar”(2018: 422-423).

Grundrisse’te ilk birikim, “kapitalizm dışı kaynaklardan fonlar” (Marx, 2018: 433), “kapitalist sermayenin doğuş koşulu” (2018: 422), “tufan öncesi koşullar” (2018: 422) biçiminde tanımlıdır. Marx’ın ilk birikimi tarihsellik içinde bitmiş bir süreç olarak değerlendirdiği yönündeki eleştiriler bu açıklamalarına referans almaktadır. Lakin daha önce anlatıldığı üzere sermayenin kendi kendini üretmesinin sürekliliği bir zorunluluk olarak kayda geçirilmiştir.

Kapital I’de ise ilk birikim hem “üreticileri üretim araçlarından ayıran” (Marx, 2015: 687) hem de “giderek büyüyen ölçekte yeniden üretilen” (2015: 687) bir süreç

olarak tasvir edilir. “İlk günahın teolojide oynadığı rolün aşağı yukarı aynısı ekonomi politikte ilk birikim oynar” diyerek söze başlamıştır (Marx, 2015: 686). Marx, ilkel birikimi Adem’in ceza olarak cennetten kovulmasına atıfla açıklamaktadır. Bir yanda küçük bir azınlığın zenginleşirken diğer yanda kendisinden başka satacağı bir şey kalmayan çoğunluğun ortaya çıktığı süreç ilk günahla başlamaktadır (Marx: 2015: 687). Kapitalizmin kökenlerinin metafizikle ilişkisini vurgularken aynı zamanda *ilk günah ve kovulmanın* ilkel birikim sürecinde topraklarından, kovulan köylüler, çalıştıkları evlerden kovulan hizmetçilerde nasıl karşılık bulduğunu göndermede bulunur. 15.-16.yy’da İngiltere’de başlayan tarımsal ve sınai dönüşüm topraklarından yoksun bırakılan kır nüfusu ve çalıştıkları şatolardan kovulan gereksiz hizmetkârlar, “çalışkan” olan kesim için emek gücü arzını yaratmıştır. Yaşanan bu dönüşüm ilkel birikim sürecine işlerlik kazandırmıştır (Dikmen, 2007: 6). Feodal lorda bağlı köylülerin emek güçlerinin kendilerine yabancılaşarak metaya ve paranın sermayeye dönüştüğü bu sürecin neden ilk olarak nitelendiğine ilişkin Marx şu açıklamayı yapar:

“İlk birikim denilen şey, üreticileri üretim araçlarından ayıran tarihsel bir süreçten başka bir şey değildir. Bunun bir *ilk* süreç olarak görünmesi, sermayenin ve sermaye ile uyuşan üretim tarzının tarih öncesi dönemini oluşturmasından gelir” (Marx: 2015: 687).

Marx’ın aksine döneminde yazan isimler için ilk birikim tarihsel ilişkiler ve süreçlerden azade, tutumluluk sonucu elde edilmiş ilk kaynaktır. Marx ise tutumluluğun sermaye birikimi ile sonuçlanmasının ancak kapitalist üretimin ilişkilerinin varlığı halinde mümkün olacağı gerekçesi ile bu iddiayı reddeder, ilk birikim tamamen kapitalizmi ortaya çıkaran tarihsel sürecin ürünüdür (Fine, 1993: 286). İlk birikim sürecini hazırlayan tarihsel zemin emekçilerin feodal sömürden “özgürleşerek” kapitalist işçiye *dönüşümü* sürecidir. Bu süreç, emeğin üretim araçlarına, kendi emeğine, kendi emek ürünlerinin mülkiyetine yabancılaştığı bir süreçtir (Marx, 2018: 426-427). “Emeğin nesnel koşulları canlı emek kapasitesi karşısında öznel bir varlığa kavuşurlar – sermaye, kapitalist hale gelir” (Marx, 2018: 426). Emeği üretim araçlarına, kendi ürününe

yabancılaştıran bu süreç klasik ekonomi politiğin aksine gönüllülük ve sözde yansızlık, adalet, özgürlük esasında değil zor yolu ile gerçekleşen bir aşamadır (Perelman, 2014: 131-132, 135-136).

Toprağa bağlı feodal serf veya kölelerin özgürleşmesi kendi üzerlerinde tasarruf hakkına erişme anlamında bir özgürleşmenin yanında -ki bu özgürleşme biçimi liberal düşüncenin de gördüğü bireysel özgürlüğe sahip olma halidir- mülkiyetsiz, beş parasız, üretim araçlarından *ayrılmak* anlamında da özgürleşmişlerdir. Kan ve ateşle yazılmış bu süreç sayesinde sanayi kapitalizmi için kapitalist işçi sınıfı hazır ve nazırdır, ilkel birikim sürecinin dolayısı ile kapitalist sömürünün hareket noktası da bu proleter sınıftır (Marx, 2015: 687-689). Göztepe'ye göre "ilkel birikimin iki temel ögesi vardır: *Ayırma ve dönüştürme*" (Göztepe, 2014: 18).

İlkel birikim süreci tarihsel olarak beş aşamada gerçekleşmekle beraber farklı ülkelerde farklı biçimlerde yaşanmıştır. Marx'ın mülksüzleşme sürecini İngiltere üzerinden anlatmasının sebebi ise bu beş aşamanın sıra ile gerçekleştiği tek ülke olmasıdır. Bu beş aşamayı Gürkan sırası ile şöyle özetlemektedir: i) "Kır nüfusunun topraktan yoksun bırakılması, ii) "mülksüzleştirilenlere karşı kanlı mevzuat-ücretlerin düşürülmesine yönelik yasalar", iii) "kapitalist çiftçinin doğuşu", iv) "sanayi sermayesi için iç pazar yaratılması", v) "sanayici kapitalistin doğuşu" ve beşinci aşamasının tamamlayıcı süreçleri olan, "sömürgecilik", "devlet borcu, "modern vergi sistem" ve "korumacılık sistemi" (Marx, 2015: 689-724'den akt. Gürkan, 2019b: 16)¹⁵.

i) Sermaye ilişkisinin ortaya çıkabilmesi için gerekli tarihsel koşullardan ilki kölelik, serflik gibi bazı aşağı biçimlerin ortadan kalkmasıdır. Böylece canlı emek kendi üzerinde tasarrufta bulunma hakkına sahip olacaktır (Marx, 2018: 429). Bu tarihsel

¹⁵ Bu maddelendirme fikri Gürkan (2019: 16)'dan alınmıştır.

koşullar altında ücretli işçi ve kapitalist sermayenin doğumuna en uygun ortam ilk İngiltere’de ortaya çıkmıştır.

İngiltere, 15.yy’dan 16.yy’a geçerken kapitalist üretimi yaratan köklü bir dönüşüme sahne olmuştur. Bu dönüşüm topraklardaki küçük üreticileri ve hâlihazırda bu toprakta çalışan tarım işçilerini zorla topraklarından kovarak proleterleşme sürecidir. Bu süreçte tarım yapılan küçük topraklar birleştirilerek otlağa dönüştürülmüştür, insanların yerini koyunlar almıştır. Ortak toprakların yağmalanmasının yanında, bu sürece reform hareketinin ardından kilise mülklerinin talan edilmesi ve III. William döneminde büyük boyutlara ulaşan devlet arazilerinin peşkeş çekilmesi eşlik etmiştir. Marx mülksüzleştirme sürecinin son aşamasını köylülerde gayrimenkullerin temizlenmesi yani köylerde köylülerden kalan tüm kalıntıların yok edilmesi olarak ifade etmiştir. Yaşanan dönüşüm sonucu (zorla) mülksüz veya işsiz kalan köylüler ise şehre göç ederek sınıai kapitalizm için gerekli emek gücünü oluşturmuşlardır. 15.yy’ın sonlarına başlayan mülksüzleştirme ve tarımda ortak mülkiyeti yok etme süreci 18.yy’ın sonlarına doğru tamamlanmış ve ortak tarım arazilerinden eser kalmamış yerini büyük çiftlikler almıştır. Sermaye için gereken iş gücü arzını yaratan bu süreçte yasaların ittifakı, ücret kısıtlamaları da yardımcı olmuştur (Marx, 2015: 689-691, 693-699).

ii) Topraklardan kovulup kent hayatına ve fabrika koşullarına fırlatılan insanların uyum sorunlarını sebep olduğu soygun, serserilik gibi huzursuzluklara karşı Avrupa’nın her yerinde olduğu gibi İngiltere’de IV. Henry döneminden itibaren Marx’ın “kanlı mevzuat” (2015: 704) olarak adlandırdığı düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanlı mevzuat; çalışamayacak durumdaki yaşlılara dilenme belgesi temini; çalışabilecek durumdaki aylak kesime ise kırbaç, uzuvların koparılması, köle olarak verilmek, idam gibi acımasız cezalar içermektedir. İnsanlar ya sanayi kapitalizminin emek gücü metası olarak alınıp satılma ya da köle olarak alınıp satıldığı yüzyıla geri dönüş seçenekleri ile karşı karşıya bırakıldı (2015: 704-706).

Çalışmayanlara verilen bahsedilen insanlık dışı cezaların yanında devlet “çalışma sürelerini uzatmaya yönelik zorlayıcı yasalar” (2015: 258), işçilerin birlik oluşturmalarının yasaklanması ve ücret tarifelerini ihlale yönelik ağır cezalar ile emek gücü tamamen savunmasız kılınmıştır. Üstelik yüksek ücreti alan işçinin cezası işvereninkinden ağır belirlenmiştir. Devletin tavan bir ücret belirler iken taban bir ücret yasaının olmaması göz ardı edilmemelidir (2015: 708).

“Doğum halindeki burjuvazi, ücretleri *düzenlemek*, yani kâr yapma ihtiyaçlarının gerekli kıldığı sınırlar içinde tutmak, işgününü uzatmak ve bizzat işçinin kendisini normal bir bağımlılık derecesinde tutmak için devlet zoruna ihtiyaç duyar ve bunu kullanır. Bu, *ilkel birikimin* temel bir unsurudur” (2015: 707).

- iii) Mülksüzleştirme süreci büyük toprak sahiplerini doğurmakla birlikte, 14.yy’da serf niteliğindeki çiftçinin kapitalist çiftçiye dönüşme süreci yüzyıllar almıştır. 16.yy’da tarım devrimi devam ederken yaşanan paranın sürekli değer kaybetmesi süreci kritik öneme sahiptir. Çiftçilerin bu dönemde işçilere ödedikleri ücretlerin düşmesi bir yana, paranın değerinin düşmesinden kaynaklı olarak toprak sahiplerine ödedikleri rant da azalmıştır. Yine aynı dönemde çiftçinin ürettiği ürünlerin fiyatları sürekli olarak yükselmektedir. Dolayısı ile çiftçi hiçbir şey yapmadan aradaki fark kadar sermayesini büyütmüş ve zenginleşmiştir, kapitalist çiftçinin ortaya çıkışı İngiltere’de yaşanan bu sürece dayanmaktadır.
- iv) Tarım devriminin serbest bıraktığı işsiz, geçim araçsız köylüler manifaktür sanayi için emek gücü olmakla beraber üretilen ürünlerin satılacağı iç pazarı da yaratmıştır. Köylüler daha önce kendileri için üretip tükettikleri ürünlerin metaya dönüşmesi ile -bu metaların üretim sürecinden kazandıkları emek ücretleri ile- alıcısı durumuna gelmiştir. Aynı zamanda kırdaki ev tipi üretimin de bu süreçte yok olması da iç pazarın oluşması sürecindeki katkıda bulunan dönüşümlerden biri olmuştur (2015: 714-717).

v) İlkel birikimin son süreci ise sanayici kapitalistin ortaya çıkmasıdır. Bu süreç kapitalist ilk birikimini önceleyen dönemde kapitalist olmamakla beraber sermaye olarak adlandırılan tüccar ve ticaret sermayesi ile ilişkilendirilmiştir. Coğrafi keşiflerin başlaması ile farklı coğrafyaların zenginliklerini talan etme bu sermayelerin doğumu ile ilişkilidir. Böylece Amerika’da bulunan madenler, Hindistan’ın sömürülmesi amacı ile oluşturulmuş Doğu Hindistan Kumpanyası, Afrika’nın zenginliklerinin sömürülüp, yerli halkın köleleştirilmesi süreçlerinin hepsi tüccar ve ticaret sermayenin ve dolayısı ile kapitalist sanayicinin doğumuna içkin süreçlerdir. Buradan hareketle ilk birikimin duraklarını tarihsel sırası ile İspanya, Portekiz, Hollanda, Fransa ve ilkel birikimin tüm aşamalarını sıra ile deneyimleyip, tamamlayan İngiltere’dir. Bu yağma süreci İngiltere’de 17.yy’ın sonlarında “sömürge sistemi, devlet borçları sistemi, modern vergi sistemi ve korumacılık sisteminden” (2015: 718) oluşan bütünlüklü, devletin zorlayıcı gücünden destek alan ilk birikim yöntemlerini oluşturmuştur (2015: 717-719). Marx İngiltere’de Doğu Hindistan Kumpanyası sayesinde memurların ve yandaşlarının zenginleşmesine ilişkin olarak şöyle demektedir: “bir günde yerden mantar bitercesine büyük servetler ortaya çıkıyor, bir kuruş bile yatırmaksızın ilk birikim başlayıp devam ediyordu” (2015: 720).

Sömürgecilik sisteminin ortaya çıkardığı ve ilk birikim sürecinde önemli bir etkisi olan diğer bir araç ise kamu borcudur. Mülksüzleştirme ve proleterleştirme sürecinde devletin rolü büyüktür: “Temellük edilmeye hazır bir iş gücü ordusunun yaratılması sermayenin kendi kendine becerebileceği bir şey değildir. Siyasal organizasyonun sermaye lehine bunu hedefleyen müdahalelerde bulunması zorunludur” (Bahçe, 2007: 158). Kamu borçlanması ile devletin varlıkları özel finansörlere, kreditoörlere aktararak hem birikim sürecine hizmet etmiş hem de modern bankokrasinin temellerini atmıştır.

Kamu borçlarının bağlandığı senetler devlete borç veren finansörler için güvenceli birikim kaynaklarını oluşturmuştur.

Devletin almış olduğu borçların faizi ile ödenmesi için gerekli olan kaynak ise dönemin ruhuna uygun olarak özellikle ücretli işçinin gelirini hedef alan modern vergi sisteminin kökenini oluşturmuştur. Modern vergi sistemi ücretli çalışan emekçilerin mülksüzleştirilmesinde yeni bir araç sunmuştur. Bu kamu borcu ve vergi sistemi ile mülksüzleştirme sürecinin tamamlayıcısı olan bir diğer mekanizma ise koruma sistemidir. Gümrük duvarları gibi kısıtlayıcı uygulamalarla içeride kendi halklarını soyarken dışarı da sömürülen ülkelerdeki sanayileri yok etmişlerdir. İçerdeki “örtülü köleliğe karşılık Yeni Dünya’da çırılçıplak kölelik” (Marx, 2015:726) bu birikim sürecini işler kılarak üretim araçlarını sermayeye halkı ise ücreti emek yığınlarına dönüştürmüştür (2015: 721-724).

İlk birikim süreci sermaye birikiminin tarih öncesi dönemini oluşturmaktadır. Daha önce üretim araçlarının özel mülkiyetine sahip olan, kendi topraklarını işleyen, kendi emek ürünü ve üretim koşulları üzerinde hâkimiyeti olan küçük üreticilerin yer aldığı düzen yok edilmiştir. Küçük üreticilerin üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetleri gasp edilerek az sayıda elde yoğunlaşmış ve dev mülkiyetler ortaya çıkmıştır. Bu yeni özel mülkiyet biçimi kapitalist üretim tarzı ile uyumlu, emeğin üretim koşulları ve araçlarından koparılması ile sömürüsü üzerine yükselen kapitalist özel mülkiyettir (2015: 727-729). Sonuç olarak, mülksüzleştirme ve ilk birikim sürecinde yaşanan “kendi başına bir özel mülkiyetin yok olması değil, özel mülkiyetin niteliğinin farklılaşmasıdır; çünkü bir tarafta (küçük üreticilerin elinde) özel mülkiyet yok olurken, başka bir tarafta (kapitalistlerin elinde) yeniden toplanır” (Göztepe, 2014: 19).

Küçük üreticilerin üretim araçları üzerindeki özel mülkiyetini yok ederek ele geçiren –ve sürekli olarak bu süreci yeniden üreten- kapitalistlerin özel mülkiyetlerini bekleyen handikap ise sermayelerin giderek merkezileşmesi, tekelleşmesi yani daha

küçük bir kesimin elinde toplanmasıdır. Bu durumunun sonucu ise “az sayıda kapitalistin çok sayıda kapitalisti mülksüzleştirmesi” (Marx, 2015: 729) olacaktır. Marx, “Burjuva toplumunda *sermaye birikiminin yoğunlaşma ve merkezileşme eğilimini* kapitalizmin genel yasası olarak ilan eder. Bu yasanın toplumsal sınıflar açısından ikili anlamı zenginliğin yoksullukla birlikte biriktiğidir” (Köse ve Bahçe, 2009: 400).

“Sermayeye dayalı üretim bir kez varsayıldığında, kapitalistin sermaye olarak ortaya çıkabilmek için, kendi emeğiyle ya da herhangi bir başka yöntemle yaratılmış birtakım değerleri dolaşıma sokmak zorunda olması koşulu, sermayenin tufan öncesi koşullarından biri haline gelir. [Bu Koşul]sermayenin tarihi bir ön varsayımdır ve tüm tarihi ön varsayımlar gibi, geçmişte kalmıştır; sermayenin doğuş tarihine aittir” (Marx, 2018: 421-422).

Marx, ilk birikim sürecine ilişkin hem Grundrisse hem de Kapital I’de ayrılma - üreticilerin üretim araçlarından ayrılması- kavramına merkezi bir rol biçmiştir. Benzer biçimde sermaye birikim sürecinde de ayrılma hem birikimin var oluş koşuludur hem birikim sürecinde yeniden üretilmektedir. Ancak ilk birikim süreci emeğin, üretim koşullarından ayrılmasının başlangıcı iken; sermaye birikim süreci bu ayrılmanın genişleyerek yeniden ve yeniden üretilme sürecidir (De Angelis, 2014: 96, 98). Marx’ın ele alınan iki temel çalışmasından hareketle; ilk birikim, yer yer bitmiş-kapitalist sermayenin doğuşu ile birlikte tarihe karışmış tarihsel bir dönem olarak lanse edilirken, yer yer kapitalist üretim ilişkilerine içkin süreklilik arz eden bir süreç olarak anlatılmıştır. Marx’ın ilkel birikimin sürekliliği ile ilgili pek açık olmadığı belirtilmektedir (Perelman, 2014: 135).¹⁶ Lenin (2017: 45-46), sermaye birikimini artık değer bir kısmının sermayeye dönüştüğü ve yedek iş gücü orduları ile aşırı birikim krizlerini yaratan süreç olarak ifade ederken; sermaye birikiminin zorla mülksüzleştirilme süreci olan “geçmiş” dediği ilkel birikimden farklılığını vurgulamaktadır. Ancak Marx’ta ilkel birikimin tarihselliğine yapılan vurgu kadar açık olmasa da kapitalist üretim tarzının ön koşullarının

¹⁶ Çalışmanın sınırlarını aştığı için değinilmemiş olmakla beraber, Marx’ın ilkel birikim aşamalarını sırası ile tamamlamayı tam olarak kapitalistleşemeyen ülkelerde ilkel birikiminin devam ettiğine ilişkin analizler dikkat çekicidir.

sürekli olarak yeniden üretimine ilişkin vurgusu da ilk birikimin kapitalist üretime içkin olduğu yorumu yapılmaktadır (Göztepe, 2018: 60).

3.1.1.2. Harvey'in Devam Eden Birikim Süreci: Mülksüzleştirme Yoluyla

Birikim

“Yeni emperyalizm, farklı bir zaman ve yerde olsa da, eski emperyalizmin tekrarından daha fazlası değil gibidir”

(Harvey, 2019: 160).

Marx'ın kapitalizmde “kâr oranlarının azalma yönünde eğilim” göstereceği söylemi ile Marx'ın kapitalizme içkin dediği “aşırı birikim krizleri ortaya çıkarma eğilimi”ni birlikte düşününce daha anlamlı olacağını iddia etmektedir. Kapitalist üretim tarzı biriken artığın realize olmasına veya talep edilmesine ihtiyaç duyar, sermaye birikimi sürekli olarak kendini yenden üretmelidir. Aşırı birikim krizi ile kast edilen emek veya sermaye -özellikle sermaye (Harvey, 2019:133)- artığının piyasa da emilmemiş olmasıdır. Bu artık kullanılmadığı zaman sistem krize sürüklenir, dünya ekonomisi 1970'lerden itibaren bahsedilen biçimde bir aşırı birikim krizinin tam ortasındadır (Harvey, 2011: 23-24).

Bu krizlere verilen tepki 1980'lerden itibaren yerel olarak Reagan hükümeti, uluslararası olarak IMF'in öncülüğünde neoliberal pratiklerin hızla yayılması olmuştur. Bu süreçte devletin rolü dönüşüme uğratarak vatandaşın refahından ziyade; finansal kurumların tahvil sahiplerinin çıkarlarına ve bu sınıflar lehine yeniden mali dağıtıma odaklanan devlete evrilmiştir. Bireysel girişimcilik ve tüketimcilik, finansal kuruluşlar devlet aracılığı desteklenmiştir. Medya ve eğitim kurumları üzerinden yüksek gelir gruplarınca finanse edilen, neoliberal özgür düşünce tarzları ve neoliberal akla ikna üzerine kurulu ideolojik bir işgal yaratılmıştır. Sosyal adalet, kolektif karar verme, sosyal hakları savunan 1968 hareketinin aksi yönde gelişmeler görülmüş, örgütlülük ve örgütlülüğün sağladığı haklar geri alınmaya başlamıştır. Sosyal harcamalarda düşüş, ticaret birliklerine, işçi birliklerine baskılar gözlemlenmiştir (Harvey, 2007: 31-32).

Harvey, kapitalist sistemin üretim süreci ile içinden çıkamayacağı birikim krizinin, mülksüzleştirme yolu ile birikim aracılığıyla aşılmaya çalışıldığını belirtmektedir. Sermaye tarafından, siyasi gücün de desteği ile zamansal veya mekânsal olarak veya hibrit biçimde bu artığı realize etmeye çalışılmaktadır (Harvey, 2011: 24-25).

Harvey, birikimin zamansal ve mekânsal olarak emilmesinden bahsetmektedir. Birikimin zamansal olarak emilmesi; uzun süreli yatırımlar yaparak, birikimin gelecekte, zamansal olarak yer değiştirmiş biçimde devreye girmesidir. Mekânsal olarak birikimi realize etmek ise başka yerlerde pazarlar, yeni kaynaklar, emek gücü vb. ulaşarak birikimin coğrafi olarak mekânını değiştirmesidir. Hibrit olarak ise her iki yöntem beraber kullanılarak zamansal-mekansal sabitleme yolu ile –sermaye birikiminin daha ucuz ve bol emek gücüne, daha ucuz kaynaklara ve geniş bir pazara sahip olan ülkeye kaydırılması gibi- artık realize edilmektedir (2011: 24-26).

Birikmiş sermayenin değerini koruyabilmesi için emilmesi gerekmektedir, eğer biriken sermaye veya emek artığı doğduğu yerde realize olamıyorsa ise küresel neoliberal dünyada rahatça ülke dışına kaçacaktır. Bu da özellikle sermaye artığının terk edildiği menşei ülke için yıkım yani kriz demektir (2011: 27). Dolayısı ile birikimin realize olması “finansal ve/veya devlet kurumlarının aracılığını gerektirir” (2011: 25), yeniden üretim süreci ile el koyarak birikimi birbirine bağlayan bağ finansal kurumlar ve devlet tarafından sağlanmaktadır (Harvey, 2019: 136).

Neoliberal küreselleşmenin ortaya çıkışı kapitalist sermayenin aşırı birikim ve kârlılık krizi yaşadığı bir döneme denk gelmesi tesadüfi bir dönüşüm değildir, bu süreç zamansal-mekânsal yer değiştirmeyi kolaylaştırmak amacıyla devreye girmiştir (2019: 31). Emegin 1945’ten 1970’lerin ortalarına kadar refah devleti politikaları adı altında ve örgütsel gücü ile elde ettiği tüm kazanımların geri alınması süreci, emperyalizmin güncellenmiş hali olarak “yeni emperyalizm” (Harvey, 2019) başlığı altında değerlendirilmektedir. Harvey, liberal emperyalizmin ortaya çıkış koşullarına ve

amacına ilişkin olarak bir zorunluluk değil, sermayenin çıkarının zedelenmesi sonucu ve daha fazla zedelenememesi adına olduğunu ifade etmektedir:

“Emperyalizmin liberal biçimine dönüş mutlak ekonomik zorunlulukların sonucu değil burjuvanın siyasal olarak herhangi bir sınıf ayrıcalığından vazgeçmek istemeyişinin sonucuydu, böylece içerdeki aşırı birikimin toplumsal reformlar yoluyla emilmesi olasılığını engelliyorlardı” (2011: 31).

Görünümde neoliberal söylem serbest ticaret, rekabetçi piyasalar talebi dile getirirken özü ortaya çıkardığı dev tekeller, oligopoller dolayısı ile dış ticaretin birkaç devasa ulus-ötesi şirketin elinde yoğunlaşması olmuştur. Serbest sermaye hareketliliği meta ticaretinden ziyade (üretken yatırımın söz konusu olmadığı) finans kapitale yaramaktadır. Devletlerin desteği ile kolaylıkla hareket eden finans kapital spekülasyonlar ile “akbaba gibi” yıkıcı rantıye gelirleri elde etmekte ve ekonomileri kırılganlaştırmaktadır (2011: 31-34). Lenin’in “emperyalizm kapitalizmin tekelci aşamasıdır, ...emperyalizmin ayırıcı özelliği sınai sermayede değil, ama tümüyle mali-sermayededir” (Lenin, 2018: 95, 97) tasvirinden hareketle Harvey’in 1970’ler sonrası dönemin politikasını “yeni emperyalizm” olarak ifade etmesi daha da anlamlı hale gelmektedir.

Neoliberal kapitalist düzen de devam eden birikim krizleri ve artığı realize etmeye yönelik uygulamalar, yeni liberal araçlar ile ilk birikim sürecini devam ettirmektedir. Ancak Harvey, ilk birikimin sürekliliğini kabul etmekle beraber “ilk” birikim kavramının geçmişte kalmış bir sürece atıfta bulunduğu gerekçesi ile kullanmamayı tercih ettiğini belirtmektedir. İlk birikim yerine “mülksüzleşme yolu ile birikim” kavramını kullanmıştır (Harvey, 2011: 36).

“Küresel çevresel müştereklerin (hava, su, toprak gibi) hızla artan tüketimi ve sermaye- yoğun tarımsal üretim biçimlerinin bir şekilde doğanın tamamını metalaştırması... Kültürel formların, tarihlerin ve entelektüel yaratıcılığında metalaşması... Bugüne kadar kamu mülkü olmuş şeylerin özelleştirilmesi ve şirketleştirilmesi, ...kamusal yararları olan şeylerin özelleştirme dalgasına kaptırılması, ...toplumsal müştereklerin çitlenmesi olarak karşımıza çıkıyor... Geçmişte sınıf mücadeleleri ile kazanılan ortak mülkiyet haklarının

özel alana dönmesi neo-liberal ortodoksluk adına yürütülen tüm mülksüzleşme politikalarının en dikkat çekici yanıdır” (2011: 38).

Kapitalist üretim biçiminin devamlılığı için kendi kendini yeniden üretmesi sürecinde bir aksama, yeniden üretme hızında bir yavaşlama olduğu durumda mülksüzleşme yolu ile birikim süreci daha da derinleşir. Yeni emperyalizm mülksüzleşme yolu ile birikim alternatif aracını kullanarak zorla el koyma sürecini devam ettirmektedir (2011: 46). Harvey, el koyarak birikim sürecinde mülksüzleştirme aracı olan dört ana unsur üzerinde ayrıca durmuştur; özelleştirme, finansallaşma, krizlerin manipülasyonu ve yönetimi, kamusal yeniden dağıtım (Harvey, 2007: 35-39).

Finansallaşma, özellikle 1980’lerden sonra güçlü bir etki yaratmıştır. 1980’lerden 1990’lara ve 2000’lere finansal iş hacmi kat ve kat artış göstermiştir, 2001’de başlangıç düzeyinin elli katına ulaşmıştır. Deregülasyon finansal sisteme spekülasyon, korku vb. yollar ile önemli bir yeniden dağıtım olanağı yaratmıştır. Kredi ve hisse senedi manipülasyonları aracılığı ile yaşanan hisse senedi çöküşleri belirli kesimleri yoksullaştırırken belirli kesimler için sermaye birikim aracı olmuştur (Harvey, 2007: 36-37).

Krizler ve özellikle finansal manipülasyonlar varlığın yoksul sınıftan zengin sınıfa doğru yeniden dağıtımında etkili olmuştur. Örnek olarak, 1979’da AGÜ’ler kriz yaşarken, ABD’nin tepkisi faizleri arttırmak olmuştur. Bu değişiklik borç batağındaki Meksika gibi yabancı para cinsinden borçlu ülkelerin borç faiz ödemelerini daha da arttırmıştır. İflasa sürüklenen bu ülkeler, uluslararası örgütlerden “yeni” yapısal düzenlemelere karşılık olarak tekrar borç almak zorunda bırakılmıştır. Özetle, ABD’de borç krizleri sermaye birikiminin araçlarından biri olmuştur. Planlanan, yönetilen, kontrol edilen borç krizleri sistemin rasyonalize olmasında ve zenginliğin yeniden dağıtımında 1980’ler ve 1990’lar boyunca kullanılmıştır. Örnek olarak ABD tarafından tetiklenen ve ortaya çıktığı ülkelerde yıkım yaratan 1997-1998 Asya krizi verilebilir (2007: 37).

Krizlerin ve spekülâtif hareketlerin yarattığı işsizlik de sermaye birikim ve servetin yeniden dağıtımında bir araç olarak kullanılmıştır. İşsizliğin yarattığı düşük ücretli iş gücü arz fazlası gelecek birikim için uygun ucuz emek gücü yaratmaktadır (2007: 38).

Devlet, yeniden dağıtıcı politikaları aracılığıyla neoliberalizmin en önemli ajanı konumundadır. Kamu gücü yatırımlara yönelik vergi düzenlemeleri, sübvansiyonlar sayesinde sermaye sınıfı lehine emek aleyhine geliri yeniden bölüşürmektedir. Birçok aracı olan ve ideolojik maskelerle üstü örtülen neoliberal yeniden dağıtıcı taktikler sosyal refaha, korunmasız sınıflara büyük zararlar vermektedir (2007: 38-39).

Özelleştirme yani “mülksüzleştirme yoluyla birikimin en ileri hali” (Harvey, 2016: 139), metalaştırma, şirketleştirme neoliberal ekonomik düzenin temel unsurlarındandır. Önceden kârlılık hedefi gütmeyen kamusal mal ve hizmet alanları özelleştirilerek sermaye birikiminin emileceği yeni meta alanları açılmış, sermayenin biriken artıklarını realize edebilecekleri, spekülasyon yapabilecekleri, artıklarını genişletebilecekleri fırsatlar yaratılmıştır. Her türlü kamu hizmetleri (su, ulaşım, elektrik vb.), sosyal refah alanları (toplu konut, eğitim, sağlık, emeklilik), kamu kurumları (üniversiteler, araştırma laboratuvarları, hapishaneler gibi) ve hatta savaş dâhil kapitalist dünyada bir dereceye kadar özelleştirilmiş ve sermayenin kullanımına bırakılmıştır (2007: 35; 2019: 140). Çevre ve doğal kaynaklar gibi ortak müşterekler de küresel aşırı kullanıma açılarak sermaye birikiminin hizmetine verilmiştir. Buna bir nevi doğanın toptan metalaştırılması denebilir. Tarihi-kültürel- yaratıcı tüm formların metalaştırılması toptan mülksüzleştirme süreci devletin bu süreçte itici güç olmasıyla gerçekleştirilmiştir (2007: 35-36). Böylece “özelleştirme aşırı birikmiş sermayenin değerlendirebileceği engin alanlar açmıştır (Harvey, 2019: 133).

IMF ve WB'nin yapısal uyum ve istikrar programları, şartlı kredileri ile başlayan; spekülâtif finansal sermaye ve oyunun kurucusu ABD'nin hegemonya olmaktan kaynaklı para basma gücü ve militarist gücü kullanan mülksüzleşme yolu ile birikim süreci yani

“devlet-sermaye ortaklığı” (2011: 39) süreklilik içermekte ve halen devam etmektedir (2011: 40-42). Ulus ötesi kurumlar ve devlet artık sermaye söz konusu olduğu durumda devreye girerek, sürekli bir yıkımla sonuçlanmayacak biçimde, mülksüzleştirme yolu ile birikimin önüne açacak müdahalelerde bulunur. Değerlenmesi istenen varlık piyasadan çekilip, nadasa bırakılır; değersizleşmesi istenen varlık bollaştırılır (Harvey, 2019: 135). Mülksüzleşme yolu ile birikimin amacını Harvey’in kendi sözleri ile şöyle özetleyebiliriz: “...Genişletilmiş yeniden üretim yoluyla sürdürülemeyen kapitalizmin kronik sorununa çare bulmak...” (2011: 40).

Glassman, Harvey’in mülksüzleştirme yoluyla birikim kavramsallaştırmasını ve açıklamalarını özgün kılanın, “kavramı artık Kuzey Küre’nin kapitalist ülkelerinde vuku bulan süreçleri tanımlamak üzere işlevsel hale getiriyor oluşudur” şeklinde ifade etmiştir (Glassman, 2014: 166).

3.1.1.3. İlk Birikimin Sürekliliğine İlişkin Diğer Tartışmalar

Marx’ın Kapital’de bir bölüm ayırarak anlattığı ilk birikim sürecinden süreklilik vurgusunun çıkarılmayacağı ve ilk birikimi kapitalist sermaye birikimini önceleyen tarihsel bir ön koşul olarak ele aldığı savunularına rağmen ilk birikimin sürekliliğini tamamen dışladığı da söylenememektedir (Eres, 2015: 924). İlk birikimin sürekliliğine ilişkin olarak ilk akla gelen katkı Rosa Luxemburg’a ait olmakla birlikte daha önce değinildiği üzere David Harvey ve Harvey dışında farklı birçok isim ilk birikimin devamlılığı tartışmalarına katkıda bulunarak farklı savlar ileri sürmüştür.

İlkel birikimin devamlılığına ilişkin tezler; “toplumsal iş bölümü, toplumsal mülkiyet ilişkileri, emperyalizm ve son olarak küreselleşme (Özügurlu, 2014: 47)” savlarına dayandırılmaktadır. Luxemburg’un “kapitalizmin çelişkili doğasının var olabilmek için kapitalist olmayan (ilk) sürümlerine ihtiyaç duyduğu” (Luxemburg, 2004: 267’den akt. Göztepe, 2014: 21), Harvey’in “kapitalist yeniden üretimin genişlemeci

doğası” (Bonefeld, 2014b: 66) veya De Angelis’in “emeği tabi kılmanın kapitalist bir aracı” (2014b: 66) olduğu ilk birikimin devamlılığı tezlerinden hareketle, ilk birikim sürecinin kapitalist sistemde kalıcı olduğu tartışılmaktadır.¹⁷ İlk birikim süreci emeğin üretim araçlarından ayrılması ön koşuluyla feodal üretimden kapitalist üretime geçiş aşaması olarak tamamlanmış ve geçmişte kalmış bir aşama değildir. İlk birikim kapitalizme özgülenmiş dinamik bir süreçtir ve modern araçları ile günümüzde de varlığını devam ettirmektedir (Perelman, 2014: 142-144). Glassman (2006)’a göre, birikim farklı coğrafyalarda farklı işleyişinin yanında yeni ekonomi dışı birikim araçları ile devam eden bir süreçtir.

Kapitalizm her dönemde ilk birikim sürecinin araçlarını değiştirmiş ve çeşitlendirmiştir. Bizim bu başlık altında amacımız 1980’lerden itibaren genellikle zor yolu ile çevre ülkelere dayatılan standart neoliberal reçeteleri (istikrar ve yapısal uyum programları adı altında), Marx’ın ilk birikim tezi ile Harvey’in el koyarak devam eden birikim sürecinin merceği altında incelemek, “ilkel yeni-liberal birikim stratejisi”ni (Özügürlü, 2014: 62) ve araçlarını değerlendirmek olacaktır.

“Analiz biriminin kişi düzeyinden kamusal alana taşınması, bize ilkel birikimin kapsamında ulaştığı noktayı verir. Buradaki bağlamıyla ilkel birikim, özelleştirme, kuralsızlaştırma, esnekleştirme vb. gibi ölçekte son 20-25 yıldır yürürlükte olan yeni -liberal stratejileri, bir ilkel birikim stratejisi şeklinde yorumlamak iddiasındadır... Ulusal devletin sosyal boyutunun geriletilmesi, kamusal mal ve hizmetlerin tasfiyesi gibi süreçleri ilkel birikimle açıklamak olasıdır; zira burada da, kamusal servet sermayeleşerek özel ellerde toplulaşmaktadır. Üstelik kullanılan yöntemler, ‘kilise ve devlet mallarının’ 18. ve 19. yüzyıldaki yağmasında kullanılan yöntemlerden daha az hileli değildir” (Özügürlü, 2014: 54).

“Kapitalizm *ayrılma mantığına* dayanır ve onun sayesinde gelişir (Bonefeld, 2014b: 75). Kamu mülkiyetinin kamudan ayrılmasının yeni-liberal metodu -ikinci bölümde anlatıldığı üzere özelleştirmenin bir politika aracı olarak ekonomik ve dolayısı

¹⁷ Bunların yanında çalışmamızın dışında kalan ancak dikkat çekmek istediğimiz bir diğer ilk birikim yöntemi daha söz konudur. Âdem’e tabi olmadığı gerekçesi ile dünyaya fırlatılmayan Lilith’in gördüğü muameleden günümüze miras kalan cinsiyetçi, ataerkil düşüncenin etkisi ile sermayenin, kadın bedenini de ilk birikim araçlarından biri olarak kullandığına yönelik tartışmalar önem arz etmektedir.

ile toplumsal zeminde meşruiyetini yitirip gözden düşmesinin ardından- 1990’larda popülerleşen ve geniş uygulama alanı bulan KÖİ uygulamalarıdır. Sermaye artışı realize ederek birikimin devamlılığını sağlar ve bunun için sürekli olarak talebe ihtiyaç duymaktadır.

Birçok dilde yabancılaşmanın (alienation) ilkel birikim ve yeniden üretim sürecine ilişkin ontolojik anlamı kaçırılmıştır. Yabancılaşma, ilkel birikim ve yeniden üretim sürecine ve sınıfsal ilişkileri anlama da bir zemin yaratmakta tarihsel bazdan ziyade ve karşılıklı ilişkiler içermektedir (Glassman, 2006: 615). Sermaye birikimi devam etmeli, bu devamlılık için de mülksüzleştirme ve yabancılaştırma devam etmelidir. Ayrıca biriken sermaye talep olarak piyasada karşılık bularak kendini realize etmeli, varlık amacını gerçekleştirmelidir. Böylece sermaye kendini yeniden ve yeniden üretecek ve kapitalist toplumsal ilişkilerin devamlılığı sağlanacaktır. KÖİ’ler tam da bu noktada kamunun mülkiyetine el koyarak halkı mülksüzleştirme aracı olarak devreye girer. Sermaye birikiminin devamlılığı, birikimin kendini kapitalist üretim sürecine dâhil ederek yeniden üreteceği bir meta alanı devlet tarafından açılarak sağlanır.

Kamusal mülkiyetinin devredilmeyip, kamusal varlığa ilişkin işletme, inşaat, bakım, tasarım gibi belirli aşamalarının devredildiği iddia edilmekle beraber sözleşme sürelerinin uzunluğu ve işletme hakkı devri vb. sözleşmenin ana konusunun yanında özel işbirlikçiye sağlanan avantajlar bu uygulamanın sınıfsal karakterini ortaya koymaktadır. “Marx için işçi sınıfı mücadeleleri kapitalist üretimin sürekli bir unsuru olduğundan; sermaye, birikim *temelini* yeniden yaratmak için ilkel birikim stratejisiyle sürekli olarak ilişkide olmak zorundadır” (De Angelis, 2014: 106). Emek ve sermaye arasındaki bu sınıf mücadelesine, sistemin kendisini çöküşe götürebilecek çelişkili doğasına karşı, sermayenin emeği alt etme araçları da sürekliliğini korumak zorundadır. Emeğin üretim araçlarından ayrılmasını yeniden üreten sermaye birikimi sürecinde ilkel birikim, sermayeyi ortaya çıkardığı biçiminin yanında farklı biçimler de alarak sermayenin

önündeki engelleri aşmasına, yardım etmektedir. İşlerin olağan seyrinin dışında tanımlı olan ilkel birikime gereksinim duyulması durumunda devletin de yardıma koşması ile emekçi sınıflara kapitalist sistemin üretim ilişkilerinin zorunlu olarak doğal olduğunu kabul ettirmeye çalışılır (De Angelis, 2014: 103-107). Sermayenin çıkarına toplumsal bariyerler baypas edilir” (2014: 110). Devletin sermaye lehine kullandığı farklı araçlardan biri -“piyasanın sessiz baskısı”nın (Perelman, 2014: 137) yanında “devletin sessiz baskısı”- da 21. yy’de somut olarak karşımızda duran “KÖİ sözleşmeleri”dir.

3.2. Eleştirel Ekonomi Politik Perspektiften Kamu Özel İşbirlikleri

KÖİ uygulamaları ile özel sektöre tanınan özerklik kamunun özel işbirlikçi üzerinde kontrolünü azaltmaktadır. Özelleştirme ile artan taşeronlaşmanın KÖİ ile kontrol edilemez biçimde artması riski kamu sektörünün kontrol zafiyetine bir örnek olarak verilebilir. Dolayısı ile özelleştirme, KÖİ vb. uygulamalar denetimli, şeffaf, kamu yararına kamu hizmeti üretiminden ziyade; bir takım sermaye grupları lehine taşeronlaşma, serbestlik, düzenlemeler biçimine dönüşmektedir (Durmuş, 2012; Öngel, 2014: 39).

YKY ve YKİ’nin olması gereken bir zorunluluk olarak tasarladığı, eklemelenmiş bir tasarım olarak KÖİ yaklaşımı devlet ile piyasa arasında ayrımı, kamu ve kamusal olanı aşındırmaya yönelik bir çabanın bir ürünüdür. Politika savunucularının iddia ettiğinin aksine kamu ve özel arasındaki ayrımın yok olup, kamu ve kamusal tercihlerin dahi piyasa da tanımlanır olması hesap verebilirlik, şeffaflık, demokratiklik gibi ilkelerin altını oymak, ortadan kaldırmak anlamına gelmektedir (Keating,1998: 172). Bu bölümün alt başlıklarında Bahçe (2019: 14)’nin “özelleştirmenin kara kitabına giriş denemesi” söyleminden hareket ile “*kamu özel işbirliğinin* kara kitabına giriş denemesi” diyebileceğimiz bu bölümde, KÖİ politikasının sermaye birikimi aracı rolü, politikanın sınıfsal karakteri ve kamu bütçesi üzerinde yaratmış olduğu yükten bahsedilecektir.

3.2.1. Yeni Sermaye Birikim Aracı Olarak Kamu Özel İşbirlikleri

Marx'ın ilkel birikim teorisinin yeniden yorumlanması, ilk bakışta farklı koşulların ortaya çıkardığı farklı politikalar olarak görünen şeylerin özünde ortak olan toplumsal karakterini anlamaya yönelik bilinç kazandırmaktadır (De Angelis, 2001:1). Dolayısı ile neoliberal ortodoksinin savunduğu özelleştirme politikalarına yönelik toplum nezdinde güvencesiz çalışma, işsizlik, kamu personeli olmanın güvencelerinden yoksun bırakılma vb. nedenlerle oluşan kötü intibaa ve riskleri yüklenmiş sermaye tarafından tecrübe edilen krizlere çözüm olarak bulduğu, Osmanlı dönemindeki imtiyazlara benzeyen ve özelleştirmenin son yıllarda en çok başvurulan türü kamu özel işbirlikleri özelleştirmeden özü itibari ile farklı değildir (Ayman Güler, 2021: 422).

“Özelleştirme özü itibariyle sermaye birikiminin menzilini genişleterek sermayenin krizini hafifletme çabasının bir unsurudur, bu anlamda aslında sermaye birikiminin önündeki yasal ve toplumsal engellerden birinin daha yıkılmasına işaret etmektedir” (Bahçe, 2019: 14). Özelleştirme süreci, kamu varlıklarını piyasa halkına teslim ederek meşruiyet krizleri yaratırken, halkı geçici önlemlerle oyalamaya dönük, kamunun elindeki iktisadi politika araçlarını da ortadan kaldıran çok yönlü bir sermaye birikimi süreci olarak işlemektedir. Önce özelleştirme şimdi KÖİ sözleşmeleri ile sermaye birikiminin dışında kalmış kamu hizmetleri alanları özel değerlendirme alanına eklenmiştir (Ataay, 2007: 21-22'den akt. Kılıçaslan, 2017: 15).

Özelleştirmenin teknik ve ekonomi politik boyut olarak iki farklı şekilde ele alınması gibi KÖİ içinde aynı iki boyuttan bahsedebiliriz. Birinci boyutu ile etkin, verimli, ekonomik, şeffaf, hesap verebilir vb. bir kamu hizmeti sunum ve finansmanı olarak KÖİ savunulmaktadır. İkinci boyutu ile ekonomi politik perspektiften KÖİ devletin sermaye kesiminin çıkarlarına göre hareket ederek, sermayenin harcamalarını toplumsallaştırarak halka yaydığı, sermayenin pekte yeni olmayan bir birikim aracıdır (Kirmanoğlu, 2019: 192). Kamusal alanın bu şekilde kapatılması, kamusal alanın

kısıtlanması ile kamusal alanı kamuya yabancılaşarak, kamunun ihtiyacını bir isteğe dönüştürmüştür (Dalla Costa, 2014: 161).

Kamu-özel işbirliklerinin kamu yararına değil piyasa çıkarına hizmet eden sermaye birikimin aracı olduğu iddiası ilk olarak KÖİ uygulamalarının yönlendiği kamu mal veya hizmetinin veya sektörün niteliği ile ilgilidir. KÖİ'ler büyük ölçüde kamusal mal (eğitim, sağlık, güvenlik vb.) denilen ve tüketiminde dışlama, bölünebilme özelliği olmayan, fazladan kullanıcıların üretim maliyetinde değişikliğe sebep olmadığı türde veya pozitif dışsallıklar taşıyan erdemli mal niteliğinde mal ve hizmetlerdir. Hatta genellikle nitelikleri gereği tek bir üreticinin, rekabet dışı üretimde bulunmasının daha düşük maliyet ile üretime olanak tanıdığı, yüksek başlangıç maliyetleri bulunan doğal tekel (enerji, su, telekomünikasyon vb.) konumundaki liberal iktisadın piyasa aksaklığı olarak üzerinde uzlaştığı alanlarda KÖİ uygulamalarına başvurulmaktadır. Daha önce Neoklasik iktisatçı piyasa aksaklığı olarak kabul edilmiş alanların veya yine neoklasikler tarafından kamunun üretmesinin optimum üretimi temin edeceği mallar olarak kabul edilen kamusal malların veya benzerlerinin sermaye birikim krizi yaşadığı durumda hala iktisat eğitimine hâkim paradigmanın savunduğu piyasa aksaklıklarının unutulmuştur. Kendileri ile çelişir biçimde, egemen iktisat yazınında istemeye istemeye kabul edilen kamu yararının kamusal üretimle temin edileceği alanlar özel sektöre meta alanları olarak açılmıştır (Öncü, 2021: 25-30). Üstelik KÖİ uygulamalarının öncüsü olan Birleşik Krallık'ta başarısızlıkla sonuçlanan bu sözleşme yöntemini özellikle AGÜ'lere dayatılması, hükümetlerin bu sözleşme modeli ile ihaleler yapmasındaki ısrarcılığı da meselenin kamu çıkarından farklı olduğunu gözler önüne sermektedir (Pala, 2021:8).

İkinci olarak, KÖİ uygulamaları ile en düşük maliyetle borçlanma olanağı olan kamu yerine özel sektörün finansman arayışına yönelmesi ulusal ve uluslararası bankokrasinin yararına olmaktadır. Böylece hem finansal sermaye hem reel sermaye kazanmakta, özetle sermaye için kazan- kazan (win-win) durumu söz konusudur.

Sermaye kazanır iken doğrudan kullanıcı ödemeleri, katkı payları ile özelleşen kamusal hizmetlere ulaşmaya çalışan emek kesiminin sırtına bir de kamunun özel sektörün borcunu ödeyememe durumuna karşı finansörlere verdiği taahhütler, köprü geçişlerinde araç garantisi, hastanelerde hasta garantisi ve benzeri biçiminde verilen hazine garantileri binmektedir (Pala, 2021; Öncü, 2021). Bu maliyetlere ek, KÖİ'lerin daha yüksek maliyete daha düşük hizmet üretilmesi ile sonuçlanması durumunda emek kesimi için kaybet-kaybet (lose-lose) durumu söz konusudur, denebilir. Ayrıca Türkiye örneğinde KÖİ projelerindeki uyuşmazlıklarda tanınmış olan yurt dışında o ülkenin kanunlarına tabii olarak tahkime başvurma hakkının kamu yararından ziyade özellikle uluslararası sermayenin yararına olduğu söylenebilir (Çal, 2021: 50).

Üçüncü olarak, KÖİ'ler ideolojiktir. 1970'lerde dünyayı sarsan petrol krizleri ve stagflasyon dalgasından sorumlu tutulan Keynesyen müdahaleci iktisat politikalarının - dolaylı veya dolaysız kamu müdahaleleri -1929 buhranı ve 2. Dünya Savaşı'nın ardından kendini toparlayana kadar koruyucu bir örtü olarak kullanan kesim ile 1970'lere kadar kendini toparlayarak birikimi aşırıya ulaşıp yatıracak alan bulamayınca devletin geri plana çekilmesini vaaz eden kesim yine sermayedir (Sönmez, 2021: 58-59). Kamu girişimciliği, kamunun özellikle alt yapı, temel kamu hizmetlerinde doğal tekel konumunda olması talep edilen alanlar, 1980'lerin paradigma dönüşümü ile kamu müdahaleleri ve girişimciliğinin özel sektör yatırımlarını dışladığı, kamu borç ve açıklarını, enflasyonu arttırdığı, yüksek maliyetli üretim yaptığı gibi argümanlar ile yani etkin olmadığı gerekçeleri ile eleştirilmiştir. Kamu girişimi yerine özelleştirmelerin savunulduğu 1970-80'ler döneminin ardından klasik özelleştirmeyi terk edip KÖİ sözleşme modelini öneren de yine aynı sınıf fraksiyonunun aynı aktörü ve aynı uluslararası örgütlerdir.

Üstelik Türkiye'ye bakacak olursak sağlıkta büyük çaplı özelleştirmenin yaşandığı, özel hastanelerin sayısında çarpıcı artışlar görüldüğü bir dönemde özel kesimin

etkinliği gerekçesi ile Şehir hastaneleri gibi bir KÖİ modelinin de devreye sokulması anlam kazanmaktadır. Eleştiriler özel hastanelerin açılmasını teşvik eden hükümetin bugün sağlığın farklı bir özelleşme modeli olan şehir hastanelerini teşvik etmesi üzerinedir: Soru, özel sağlık etkin bir hizmet sunumu ise neden özel hastaneleri teşvik etmek yerine kamuya garanti yükü getiren kamu-özel ortaklığına başvurulduğu veya KÖİ etkin bir hizmet sunum modeli ise neden daha önce özel hastanelerin açılması yerine KÖİ modelinin tercih edildiğidir (Çal, 2021: 53).

Sermaye birikimi krize girdiğinde, özelleştirme aracılığı ile KİT'lerin piyasaya devri birikime yeni kaynak olmakla beraber, kamunun hizmet alanlarının yeni meta alanları olarak özel sektöre açılması da sermaye için kaynak yaratmaktadır. Türkiye'deki şehir hastaneleri örneği hastane kapasiteleriyle eş değer devlet hastanesinin kapatılmış olması devlet eliyle mülksüzleştirmeye referans olarak verilebilir. Sağlık gibi merkezi devletin sunduğu çekirdek hizmetlerin dahi özelleştirilip, metalaştırılmasının üstündeki kamu yararı örtüsünü kaldırdığımızda ortaya Şu gerçek çıkmaktadır:

“Kapitalist devletin üretken varlıklarının devri, özelleştirme, hem bütçe üzerindeki yükü hafifletecekti hem de kamunun etkin olduğu sektörlerde üretkenlik artışıyla birlikte mal ve hizmet kalitesinde artış sağlanacaktı. Böylece sermaye daha önce giremediği sektörlere girme hakkını elde etti. Üstelik bu sektörlerin önemli bir bölümü yüksek kâr vaat ettiği için sermayenin uzunca bir süredir baskı altında tutan kâr oranlarındaki durağanlaşma ve düşme trendinin de etkisini hafifletecekti” (Bahçe, 2021: 23).

Buradan hareketle sermayenin istek ve talepleri doğrultusunda hareket eden politika önerilerinin kamu yararı için yapıldığını söylemek anlam ifade etmemektedir. KÖİ modelinin sermaye birikiminin işlemediği için devreye girdiği, habersiz biçimde sadece seyreden emek kesimi ile ya da kamu çıkarı ile ilişkisi olmadığı söylenebilir.

3.2.2. Kamu Özel İşbirliklerinin Sınıfsal Karakteri: Emeğe Saldırı

“Fillerin çağıydı bu çağ. Yeryüzünü baskıları altına alacaklar, tekmil yeryüzünü, karınca, kuş, ağaç, börtü böcek, çiçek, insan sömüreceklerdi. Bunun için de önce beyinleri, duyguları, toprağı, suyu, bedenleri yozlaştıracaklardı”
(Kemal, 2019:43).

“Geniş sosyal grupların, mesleğe, mal-mülk sahipliğine ya da yaşam tarzı seçimlerine bağlı olarak tanımlanan görelî ekonomik konumları” (Giddens ve Sutton 2018: 177) demek olan sınıf kavramı eşitsizlik barındıran bir kavram olarak tanımlıdır (2018: 177). Sınıf nosyonu post modern düzlemde demode bir kavram olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak küreselleşen kapitalist dünyada yine küresel boyutta artan yoksulluğu, gelir adaletsizliğini, toplumda sınıflar arası artan asimetriyi açıklama çabası sınıf ilişkilerini tekrar tartışma düzlemine taşımıştır (Özkurt, 2021: 719). Emek ve sermaye arasında yüz yıllardır süregelen çatışma kapitalizmin birikim araçlarının çeşitlenmesi ile paspas altına süpürülerek, farklı maskeler takınarak yeni metotlarla ve emek kitlelerini dizginleyerek hatta hissettirilmeden emek aleyhine devam etmektedir.

Emek sınıfının, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki refah devleti politikaları ve güçlü sendikal hareket sayesinde elde ettiği kazanımlara 1980’lerden itibaren savaş açan neoliberal politikalar bir nevi çitlemenin yeni, 21.yy sürümü kabul edilip, “yeni çitleme hareketi” (De Angelis, 2014: 112) olarak irdelenmektedir (2014: 111-112). “Yeni Çitlemeler, 1970’lerden bu yana devam eden birikim sürecinin büyük ölçekte yeniden yapılanması olarak adlandırılmaktadır” (Midnight Notes Kolektifi, 2014: 282). Gerekçesi ise işçi sınıfının -zorunlu biçimde piyasaya dâhil edilen sınıf- kapitalist piyasada Keynesyen refah devleti politikaları yüzünden -yüksek ücretler, sendika ve grev hakkı, tatilleri, kısaltılmış çalışma saatleri gibi- hantallaşmasıdır. Tekrar güçlü bir devlet olmamanın yolu ise işçilerin hantallaştığı düzlemle mücadeledir (Perelman, 2014: 118-119). Aslında demek istenen ise emekçilerin elde ettikleri kazanımlar sermaye kârlılığını sürdürür iken tolere edilmiştir. Lakin sermaye sıkıştığında, kârlılık seviyeleri düştüğünde ilk tepkisi katlanılabilir düzeyleri aşan, emeğin “vazgeçilemez” haklarının geri alınması,

emekçiler arasında evrensel bir rekabet yaratılarak kolektif hareket etme olanaklarının azaltılması, ortak denetime tabi geçim araçlarının, ortak veya ücretsiz müştereklerin azaltılması, mümkün olduğunda piyasalaştırılmasıdır (Midnight Notes Kolektifi, 2014: 281-289).

“Tek kelimeyle, rakip ülkelerin sizin ticaretinizi çalmasını engellemek için olası tek çare, kendi insanların olduğundan daha avare ve ahlaksız hale gelmelerini engellemektir... Dolayısı ile başarılı olabilecek tek savaş, ahlaksızlık ve avareliğe karşı verilecek savaştır; öyle bir savaş, güçleriniz – donanmadan ve ordudan değil- akıllı vergilerden kurnaz yöneticilerden oluşmalıdır...”(Tucker, 1776: 44-45’den akt. Perelman, 2014: 120).

Dalla Costa emek ücret vb. taleplerine ilişkin olarak “...talep etmek çalışan insanlığın hakkıdır çünkü kapitalist toplumun serveti ve iktidarı onun beş yüz yıllık emeği temelinde biriktirilmiştir” (Dalla Costa, 2014: 160) diyerek kapitalist sermaye birikimin emek sayesinde ve emek aleyhine genişlemesine vurgu yapmaktadır. Ancak baskın olan ve kulak verilen taraf daha yüksek artık değer, daha yüksek kâr, daha geniş sermaye birikimi vb. talep eden sermayedir. Hükümetler hukuki sistemlerini dahi kendilerini destekleyen sermayenin kârının arttırılması amacına hizmet edecek biçimde tasarlamaya eğilimlidir (Tigar ve Levy, 1977’den akt. Perelman, 2014: 124). Kamu özel işbirliklerini siyasi boyutu dikkate alındığında iktidarı elinde bulunduran hükümet egemen güç olmaktan faydalanarak, halkın birikmiş emek ürünü olan kamu mülkiyetini iktidar dışındaki ideolojileri görmezden gelerek tamamen bir uzlaşma olmaksızın özel sektörün işbirliğine sunmaktadır (Bahçe, 2019: 18-19).

Kapitalist sistem yayılmacı bir dünya sistemidir. Bu yayılmacı kapitalist sermaye sisteminin devamlılığı için de artığın sürekli yeniden yatırılması yani sermaye birikimi bir gerekliliktir. Kapitalist sermaye sürekli yeni yatırım fırsatları aramak ve bulmak zorundadır dolayısı ile devlet kapitalist sermayenin baskısına maruz kalmaktadır. Bu baskının yükünü yüzyıllardır taşıyan sınıf olan emekçiler, birikimin devamlılığı için her

zaman kapitalist üretime entegre olmaya hazır –zorlanan- olarak bulunmalıdır (Magdoff, 2014: 306, 313).

Özelleştirme, KÖİ vb. liberal politikalarla toplumsal olandan, kamusal olandan soyutlanan birey yalnız başına, yalıtılmış birey olarak kendi varlığını da yeniden üretebilmek için piyasada yer almakta ve emeğini satmak dışında bir aracı bulunmamaktadır. Sermaye birikimi sefalet birikimini gerektiren bir süreçtir, bu doğrultuda yeni liberal görüş sermaye birikimi lehine yoksulluklar aleyhine politikaları özümsemiştir. Ekonomik güçler, devletin de yardımı ile emeğin suyunu çıkarmak pahasına yeniden üretimin devamlılığını garanti etmeye çalışmaktadır (Dalla Costa, 2014: 152-153, 161). Kamusal alanların özelleştirilmesi, özel sektöre kiralanması, yabancı sermayeye satılması gibi yöntemlerinin özü yoksul çoğunluğun emekleri ile biriktirdiklerinin, emekçilerden alınıp zengin sermaye sınıfına transfer edilmesidir (Amin, 2014: 206-207). KÖİ benzeri uygulamalar “...Toplumsal ilişkilerin egemen örüntüsünde kökten bir dönüşüm ve gitgide alt sınıflardan ziyade üst sınıfları kayıran bir şekilde varlıkların yeniden bölüşümü”nü (Harvey, 2016: 141) içermektedir. Burada kısa bir anekdot olarak, Türkiye’de hizmete açılan 3. havalimanının inşaatında sendikalar, siyasiler ve işçiler tarafından dile getirilen ağır çalışma koşulları ve işçi ölümlerine karşı, ihaleyi alan şirketçe inşaat alanında işçilere sunulan lüks olanaklara ilişkin görseller yayınlanmıştır. Sermaye-emek çelişkisine ilişkin bu kısa anekdota atfen, söz konusu KÖİ projelerini emeğin bedenine kadar saldırdığı ifade edilebilir.

Kamusal bir hizmetin özel sektörün üretim ve sunumuna bırakılıp sunulan hizmet karşılığında kullanıcı ücretleri alınması durumunda; kamusal mülk fiilen özel mülke dönüşmüştür ve üstelik finansmanı hâlâ kamusaldır (sermaye için ekstra güvenlik sağlar). Yani üretimin toplumsallaşmasına karşın mülkiyetin özel kalmaya devam etmesi söz konusudur (Lenin, 2018: 28). Toplumda bireylerin her biri ve toplu olarak hepsi kendi emeğinin ürünleri olan kamusal mülkiyete yabancılaşır, aynı zamanda daha önce

ortaklığın özelleşmesi ile insanlar ortak yaşama yabancılaşmaktadır, denebilir (Ollman, 2020: 13-14). Bu doğrultuda da KÖİ'ler kamusalılığı yok edip, kamuya ait olanı kamuya yabancılaştırma, özel mülkiyete dönüştürme yönü ile sermayenin lehine emek kesimi aleyhinedir. Aynı zamanda devletin, ulusal ve uluslararası örgütlerin, medyanın vb. yardımı ile kapitalist ideolojiyi toplumda baskın kılarak görünürde kamusal mülkiyetin değişmediği ve daha az maliyete, daha çok kamu hizmeti sunumu iddiası ile halk kitlelerinin tarihsel, toplumsal bağlamda düşüncelerini engellemek adına yoğun bir ideolojik saldırıda bulunmaktadır (2020: 21-22).

IMF, DB, AB gibi ulus ötesi kurumların KÖİ politikasının avantajlarına ilişkin raporları, çalışmaları; dev uluslararası şirketlerin (PWC, Deloitte vb.), yerel büyük şirketlerin yayımları ve devletlerin hazine veya maliye bakanlıkları aracılığı ile yayımladığı raporlar, siyasilerin söylemleri, akademik yayımlar KÖİ projelerinin tarihsel, toplumsal bağlamından kopuk tamamen görünüme odaklı yorumlarını içermektedir. Devletin siyasi bir kurum olmasının yanında “sınıf mücadelesinin arenası” (2020: 21) olduğu iddiasından hareket ile egemen kapitalist sermayenin (azınlığın) geniş emek kitleleri ile mücadele de hem ekonomik hem siyasi olarak baskın olduğu söylenebilir.

Kamusal mülkiyetin özelleştirmenin yeni yüzü olan KÖİ politikaları sayesinde parçalanması kamusal sermayenin özellikle hükümete yakın güçlü özel sermaye çevrelerince ele geçirilmesini kolaylaştırmaktadır. Ortaklığın özünde kârın sahibi özel ortak olurken, ortaklığın cefasını yani risk ve maliyetlerini kamu yüklenmektedir (Bahçe, 2019: 19-20). Sermaye birikimi için kamu ortağınca özel ortağın çıkarı kamu yararı ile özdeşmiş gibi tanımlanmaktadır, neoliberal ekolün politikacıları bunu gerçekleştirmek adına halkın birikmiş emeğine başvurmaktadır. Kamu çıkarı ile eş olan özel sermayenin ülke içinde kalması için kamu ortağı emek aleyhine çeşitli sübvansiyonlar sağlamakta, özel sermayeyi kârlı birikim alanı olacak kamu hizmetlerine yönlendirmekte ve açıktan bir anlaşma olmasa dahi zımni olarak sigortalar sağlamakta, garantiler vermektedir

(Keating, 1998: 169,172). Bahsedilen sübvansiyonlar, risk ve garanti ödemeleri gibi özel ortağa yapılan ödemelerin finansmanı ise kamu bütçesinden, halk kitlelerinin vergi ve benzeri ödemelerinden temin edilmektedir. Bahçe ve Köse (2012: 31)'nin deyimi ile KÖİ benzeri politikalar sonucu emeğin maruz kaldığı yoksunluk ve hüznle “kamu yararı için” diyerek dalga geçilmesini “komedyası” olarak niteleyebiliriz.

3.2.3. Kamu Özel İşbirliklerinin Kamu Bütçesi Üzerindeki Yüğü

KÖİ sözleşme modelinin eleştirilmesindeki referans noktalarından bir diğeri bu sözleşme modeli ile hizmet üretim, sunum ve finansmanın iddia edilen aksine kamu bütçesi üzerindeki yükü hafifletmek yerine arttırdığıdır.

Kamu özel işbirlikleri hükümetlerin finansman sorununa çözüm, projelere ilişkin risklerin özel sektör ile paylaşılması, daha düşük maliyetle üretim yapılacağı gibi kamu bütçesindeki sorumluluğu özel sektöre aktaracak bir yöntem olarak tavsiye edilmiştir. Ancak KÖİ proje deneyimleri Avrupa’da da Türkiye’de de kamu bütçesi üzerinden yük olarak kamuya başka alanlarda harcayabileceği kaynak bırakmak şöyle dursun, kamuya ek yük getirdiği görülmüştür.

Bu bölümde KÖİ projelerinin Avrupa bütçesine getirdiği yük, AB’nin kamu alımları konusunda Türkiye’ye eleştirileri ve Türkiye’de KÖİ modelinin kamu bütçesine maliyeti üzerinde durulacaktır.

3.2.3.1. Avrupa’dan KÖİ Projelerine Karşı Yükselen Eleştiriler

2008 yılında Fransa, Yunanistan, İspanya ve İrlanda’da bilgi ve iletişim teknolojileri ve otoyol yapımı alanlarında Avrupa Birliği tarafından fonlanan 12 projeye ilişkin değerlendirmelerinden hareketle KÖİ uygulamalarının eksikliklerine ilişkin Avrupa Sayıştay’ı tarafından AB’de Kamu Özel Ortaklıkları: Yaygın Eksiklikler ve Sınırlı Faydalar raporunu yayımladı. Bu rapora göre:

1. KÖİ modelinin büyük projelerde alternatifsiz, tek sözleşme modeli gibi görülmesi özel sektör içinde yetersiz rekabet riski yaratırken, aynı zamanda kamunun özel sektör karşısındaki gücünü zayıflatmıştır.
2. KÖİ sürekli görüşme ve değerlendirme ihtiyacı olan bir sözleşme modelidir. Bundan kaynaklı olarak KÖİ ile kamu hizmeti sunumu hizmetin tamamlanma sürecini uzatmış ve hizmetlerin maliyetlerini artırmıştır. İncelenen 12 projenin üçte birinde bu süreç ortalama 6 yıl kadar uzamıştır. Ele alınan projelerin yarısından fazlası inşaat sürecinde yaşanan maliyet artışları ve gecikmeler sonucu verimli bir hizmet üretimi iddiasını gerçekleştirememiştir, projelere yönelik AB tarafından ek fon desteği sağlanmıştır.
3. Özellikle AB'nin ek katkısına en çok ihtiyaç duyan ülke olan Yunanistan'da yapılan 3 yol projesinde toplamda %60'a kadar maliyet artışı görülürken, üretilen hizmetin ölçeğinde kararlaştırılan ölçeğin ancak %55'ine ulaşmıştır.
4. Bunların yanında ele alınan 12 projenin tamamlandıktan sonra tüketiciler tarafından tercih edilme miktarlarına ilişkin oluşturulan aşırı iyimser talep beklentilerine karşılık, tahminlerin bilgi ve iletişim teknolojileri (BİT) sektöründe %69'una otoyollarda ise ancak %35'ine ulaşılmıştır.
5. KÖİ sözleşme modelinin hükümetlere bilanço dışı finansman olanağı sağlayarak; kamu borcu, kamu harcamaları ve kamu açıklarını düşük göstermek amacı ile tercih edilme riski söz konusudur. Bu durum paranın karşılığının alınması ve şeffaflığa zarar verme riski taşımaktadır.
6. Son olarak, kamu ve özel sektör arasında risk paylaşımına ilişkin olarak KÖİ modelini savunurken ileri sürülen özel sektörün riskleri üstleneceği iddiasının aksine tutarsız, uygunsuz bir risk paylaşımı olduğu değerlendirilmiştir (ECA, 2018: 9-11).

Projelerin geleneksel kamu alımı yolu ile mi yoksa KÖİ sözleşmeleri yolu ile mi gerçekleşeceğine karar verilirken titiz bir değerlendirme gerekmektedir. AB bu konuda sadece birkaç ülkenin başarılı KÖİ uygulamaları için gereken oturmuş bürokratik kültür, KÖİ sözleşmeleri konusunda yeterli tecrübe ve yasal çerçevesi olduğunu belirtmiştir (ECA, 2018: 9-11).

Jubilee Debt Campaign İngiltere’de KÖİ uygulamalarını dünyanın geri kalanın ders alması gereken bir hastalık olarak tanımlayan çalışmasında kamu özel işbirliklerinin modelin öncüsü olan İngiltere deneyiminde karşılaşılan problemleri şöyle sıralamaktadır (2017: 2-5):

1. Avrupa Sayıştay’ının raporuna benzer biçimde İngiltere’de KÖİ uygulamalarının bilanço dışı finansman unsuru olarak kullanılmasına dikkat çekilmiştir. Ayrıca özel sektöre yapılması gereken ödemeler ve yanında İngiltere’de özel borçlanmanın kamusal borçlanmanın yaklaşık iki kat daha maliyetlidir. Bu sebeplerden KÖİ uygulamaları, kamu harcamalarının artması, gizli kamu borcu ve bütçeden bu artışları karşılamak için vergi mükellefleri üzerinde artan vergi yükü ile sonuçlanmıştır.
2. Dört büyükler olarak adlandırılan ve İngiltere KÖİ piyasasını ele geçirmiş olan PWC, KPMG, Ernst & Young ve Deloitte şirketlerine -projelerde hem kamu sektörü hem özel sektör ve finansörler gibi diğer katılımcılara verdikleri danışmanlık/aracılık hizmetinden kaynaklı- ödenen tutarlar da işlem maliyetlerini arttırmıştır. Avrupa Yatırım Bankası işlem maliyetlerini proje değerinin %10’unu aştığını belirtmiştir.
3. KÖİ projeleri risklerin özel sektöre aktarıldığı bir sözleşme modeli olarak tanımlamakla beraber İngiltere deneyiminde özel sektörün tüm riskleri üstlenmek istemediği görülmüştür. Ek olarak, KÖİ projelerine kamu garantileri

verilmiştir. Dolayısı ile KÖİ'leri savunurken iddia edilenin (risklerin optimal olarak paylaşılması) aksine riskler kamu sektörü üzerinde kalmıştır.

4. Yatırımcı veya finansörlerin vergi cenneti ülkeler ve offshore yani deniz aşırı finans merkezleri aracılığı ile vergi kaçırma eğiliminde olduğu görülmüştür.
5. KÖİ uygulamaları sonucunda mali baskı altında kalan devlet, kamu personeli veya hizmet kalitesinden kısarak dar boğazdan kurtulmaya çalışmıştır.
6. KÖİ sözleşmelerinin karmaşık yapısı, sözleşme konusuna ilişkin çıkarı olan sendikalar, kullanıcılar gibi kesimleri dışlamaktadır. Ayrıca sözleşmenin niteliği, sunulacak hizmetin kalitesi, personel, ödenen ücretler vb. sözleşmeye ilişkin birçok detay “ticari sır” olarak tutulmuş ve kamuya aktarılmamıştır. Bu durum ülkede hesap verebilirlik, şeffaflık yani özetle demokrasiyi zedelemiştir.
7. KÖİ sözleşmeleri esnek sözleşmeler değildir, sonradan sözleşme üzerinde - belirlenen geri ödemeler vb unsurlar- değişiklik yapılması oldukça zor olmaktadır. İngiltere’de kullanılmayan binalara bu sebepten yıllarca ödeme yapıldığı görülmüştür.

KÖİ ile üretilen veya sunulan hizmetlerin maliyetinin geleneksel yöntemden daha düşük olmadığı hatta daha yüksek olduğu, projelerin tamamlanma sürelerinin gecikmelere açık olduğu, risklerin ağırlıklı ölçüde kamuda kaldığı, hizmetin kalitesinin kamusal sunuma kıyasla düşük olduğu eleştirilerinin ulaştığı sonuç: KÖİ sözleşme modelinin kamu bütçesi üzerindeki yükü hafifletmek yerine arttırdığıdır. Üstelik Türkiye’de çok tartışılan KÖİ projelerine garanti ödemeleri meselesi, Avrupa’da da eleştirilmekte ve bu garantilerin kamu bütçesi üzerinde yük oluşturacağına dikkat çekilmektedir. Ayrıca Bileşik Krallık ve AB garanti ödemelerine ilişkin verilerin yayımlanmaması konusunda da eleştiri almaktadır. Tablo 8, David Hall (2015: 20) tarafından Avrupa’da KÖİ modeline en fazla başvuran ve en çok kamu garantisi veren 3

ülkenin gelecekte beklenen (mevcut projelere verilen ve gelecekte ödenmesi planlanan garanti ödemeleri) hazine garanti ödemelerini de dâhil ederek oluşturulmuştur. Tablo incelendiğinde ortaya çıkan toplam garanti tutarı 98 Milyar \$ gibi çarpıcı bir rakamdır.

Tablo 8. Avrupa’da KÖİ Projelerine Verilen Kamu Kamu Garanti Tutarları (Seçili Ülkeler)

Garantör	Garanti Edilen Toplam Tutar (ABD Doları)
İngiltere	65 milyar
Fransa	13 milyar
İspanya	20 milyar
TOPLAM	98 milyar

Kaynak: Hall, 2015: 20

Özetle, KÖİ sözleşme modeli ile kamu hizmeti üretim, sunum ve finansmanına ilişkin olarak şu sonuçlara varılmıştır (EPSU, 2014):

- ✓ Özel sektörlerin iddia edildiği gibi tüm riskleri üstlenmediği hatta mümkün olduğunda riskleri kamu sektörüne atmaya çalıştığının görülmüştür. Dolayısı ile riskleri daha ziyade kamu sektörünün üstlendiği sonucuna ulaşılmıştır
- ✓ Harcanan paranın karşılığının alınacağı iddiası ile önerilen KÖİ uygulamaları; aksine, birçok projede kamuya ek maliyet getirmiştir.
- ✓ Kamusal sunum alternatifi -maliyeti, niteliği, etkinliği- değerlendirilmeden doğrudan KÖİ sözleşmesine başvurulmaktadır.
- ✓ KÖİ projelerinin tamamlanma süresinde gecikmeler yaşanmakta dolayısı ile yatırımların sözleşmede belirlenen tutarı aşması olası görülmektedir.
- ✓ KÖİ sözleşme modeli yolsuzluğa açık, şeffaflık, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi ilkeler ile uyumsuz bir modeldir.
- ✓ KÖİ sözleşme modeli her zaman yenilikçi hizmet sunumu ile sonuçlanmamaktadır. Özel sektör hizmetlerin üretim ve sunumunda her zaman verimli değildir.

- ✓ Özel sektörün kamu sektöründen daha ucuza borçlanması mümkün değildir.
- ✓ KÖİ projelerinin hükümetler üzerinde yarattığı mali baskıya yönelik devreye giren kemer sıkma politikaları vatandaşlar üzerindeki yükü arttırmaktadır.
- ✓ KÖİ sözleşmeleri krizleri çözecek uygulamalar değildir, tersine krizleri derinleştirme riski taşımaktadırlar.

Örnek olarak, Türkiye’de mücbir sebeplerim KÖİ sözleşmelerine eklenmemesinden kaynaklı olarak pandemi döneminde dahi garanti ödemeleri yapılmaya devam edilmiştir. Döviz kuru cinsinden yapılan bu ödemeler yaşanan krizin daha da ağırlaşmasına yol açmıştır.

3.2.3.1. Türkiye’den KÖİ Projelerine Karşı Yükselen Eleştiriler

Avrupa’daki KÖİ uygulamalarının bütçe üzerindeki olumsuz etkilerine ilişkin genel eleştirilerin ardından Türkiye’ye bakacak olursak karşılaşılan sonucun farklı olmadığı hatta daha kırılgan bir ekonomi olmasından ötürü daha fazla risk taşıdığı görülmektedir. Türkiye’de KÖİ projelerine ilişkin ihale süreçlerine ilişkin detayların, döviz cinsinden verilen hazine garantileri kamuoyuna açıklanmamaktadır. Dolayısı ile resmi kurumlar tarafından yayımlanmış veriler veya bütçeden projelere ilişkin verilere detaylı biçimde ulaşmak söz konusu değildir. SBB resmi sitesinde proje sayısı, yatırım değerleri, sözleşme değerleri gibi verilere yer vererek kısıtlı verileri kamuoyuna sunmaktadır. Ancak bütçede ve resmi raporlarda kamuoyunda asıl endişe yaratan konu olan hazine garantilerine ilişkin veriler yer almamaktadır. Emek’e göre “Haziran 2021 itibariyle 17,2 milyar dolar borç üstlenim taahhüdü” verildiğini söyleyebiliriz (Emek, 2021).

Türkiye’de kamu özel işbirlikleri ile ilgili yükselen eleştirilerin başında kamu tarafından özel işbirlikçiye verilen hazine garantileri geldiğini belirtmiştik. Hazine garantileri dışında yolcu sayısı, araç sayısı, kur garantisi, enflasyon garantisi gibi hazine garantisi altında yer almayan kamunun üstlendiği farklı risk ve yükümlülükler de söz

konusu olmaktadır. Bu sebeplerle KÖİ'nin savunulmasında temel argümanlardan olan kamu hizmetinin finansmanın bütçe dışından karşılanması yani özel sektörece finanse edilmesi, risklerin özel sektör tarafından üstlenilmesi iddiaları çürümektedir (Cangöz, 2019: 65-66).

2002 tarihinde kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanununun 8. ve 11. maddelerinde kamu tarafından verilen garantilere ilişkin açıklamalar yer almaktadır. 4749 sayılı kanun hazine garantisini ne olduğu, türleri, yetkilikler detaylı biçimde açıklamaktadır. 3996 sayılı kanununun 8. ve 11. maddelerinde talep garantilerine ilişkin bazı bölümler şöyledir:

“Görevli şirketçe üretilen mal ve hizmetler için idare tarafından talep garantisi verilebilir. Ancak, talep garantisi verilmesi öngörülen sözleşmelerde, garanti edilen mal ve hizmet düzeyinin üzerinde talep gerçekleşmesi durumunda hasılat paylaşımının ne şekilde yapılacağı hususu düzenlenir” (m. 8: Ek fıkra: 13/2/2011-6111/132 m.)

“(…) (2) yap-işlet-devret modeli çerçevesindeki yatırım projeleri için idare adına sermaye şirketleri ya da yabancı şirketlere, kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin satın alacakları mal ve hizmet bedelleri ile kamu kuruluşlarınca, bu şirketlere taahhüt edilmiş üretim girdilerinin temin edilememesi halinde ilgili sözleşme çerçevesinde ortaya çıkabilecek ödeme yükümlülükleri için garanti vermeye, sözleşme hükümleri gereği malî yükümlülük altına giren kamu kurum ve kuruluşları ile fonlar lehine garanti vermeye, gerektiğinde, proje ile ilgili anlaşmalardaki koşullar çerçevesinde köprü krediler sağlanmasına veya sağlanacak bu krediler için geri ödeme garantisi vermeye ve yap-işlet-devret modeline dayanan tesisin ve/veya şirket hisselerinin söz konusu projelere ilişkin anlaşmalardaki koşullara uygun olarak satın alınması halinde de dış kredi borçlarını yüklenen kamu kurum ve kuruluşları ile bağlı ortaklıklarının ve mahalli idarelerin lehine, finansör kuruluşlara garanti vermeye ve garanti koşullarını belirlemeye Cumhurbaşkanı yetkilidir” (m. 11).

YİD projelerinde otoyollara, köprülere geçiş olmasa dahi verilmiş olan, döviz cinsinden 2030'a kadar ödenecek olan garantilerin yanında bu projelerin istisnai, olağanüstü bir ihale koşulu olan pazarlık usulü ile yapılması eleştirilmektedir. Bu durum politikacılar ile yakın ilişkiler içinde olan bir grup şirketin -hazinenin tanıdığı güvenceden yararlanarak- liyakat aranmaksızın, ihalelerde galip gelmesi ile sonuçlanmaktadır. En büyük KÖİ projelerinden olan 3. hava limanı inşaatında da kullanılan yöntem KİK'in

olağanüstü koşullar altında başvurulmasını bildirdiği 21/b maddesinde geçen usulüdür (Toker, 2019: 37-38). AB'nin her yıl Türkiye'ye ilişkin yayımlanan izleme raporlarında telkin ettiği açık, şeffaf, rekabetçi ihale ilkelerinin tersine bir uygulamadır. Adı geçen madde de pazarlık usulünün kullanılacağı durumlar şöyledir:

“Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya ‘yapım tekniği açısından özellik arz eden¹⁸’ veya yapı veya can ve mal güvenliğinin sağlanması açısından ivedilikle yapılması gerekliliği idarece belirlenen hallerde veyahut idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması (KİK, m. 21/b).”

Yukarıda bahsedilen usulün kullanılmasının rekabetçi bir ortam yerine belirli, davet edilmiş şirketler arasında ihale yapılmasının kamu bütçesine ekstra yük yaratarak, giderlerde artışa sebep olduğu iddia edilmektedir (Toker, 2019: 45-47). Hem rekabet ortamı yaratılmadan adrese teslim edilen ihaleler hem de hasta garantisi, geçiş garantisi gibi özel ortağa tanınan imkânların sonucu bütçe dengesinde bozulma olmaktadır. 2017 yılında henüz verilen geçiş garantisini olan 40.000 araç sayısının yarısına dahi ulaşamayan Osman gazi köprüsünde olduğu gibi geçen araç sayısı tutturamadığı durumda bir araç için ortalama 35 dolar çarpı araç sayısı 2035 yılına kadar kamu bütçesinden karşılanacaktır (2019: 59-60). Döviz kurlarının sürekli dalgalandığı Türkiye gibi ülkelerde rakamlar tahmin edilenden daha çarpıcı boyutlara ulaşabilecektir. 25 Aralık 2017 tarihinde 3,7 dolar olan dolar/TL paritesinin 18 Ekim 2021 itibari ile 9,2 dolar civarı olduğunu düşünürsek şimdiden her bir araç için ödenecek tutar 2017 Aralık ayına göre 192,5 dolar artmıştır (MB). Kur riskine ek, 2017 yılında vergi kanunlarında yapılan değişiklikler ile KÖİ projelerinde vergi ve harç muafiyetleri uygulanmasına ilişkin maddeler eklenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2016: 24). Kamu bütçesinde döviz kurunun yarattığı riske ek, bütçede baskı yaratacak olan kamunun sermaye lehine almaktan

¹⁸ Vurgu bize aittir. Paranteze alınan ifade kanuna 2018 yılında yapılan değişiklik ile eklenmiştir.

vazgeçtiği vergi gelirlerinin, emek üzerine düşen vergilerde artış veya kamu borçlanması ile telafi edilmesi dışında seçenek gözükmemektedir.

Türkiye’de KÖİ uygulamalarında çok tartışılan konuların başında projelere kullanım, araç geçiş vb. biçimde verilen talep veya kullanım garantileridir. Ancak garanti ödemelerine resmi bir kaynaktan ulaşarak kıyaslama olanağı bulunmamaktadır, bu kaleme ilişkin veriler yayınlanmamakta Türkiye’de bu konuda araştırma yapan birkaç gazeteci ve akademisyenin veri madenciliği ile ulaşıp yayımladığı dışında rakamlara ulaşılmamaktadır. Bu noktada dipnot düşmek gerekir ise, 5018 sayılı KMYKK başta olmak üzere, bütçe tekliflerinde yatırım programlarında sürekli vurgulanan mali saydamlık, şeffaflık, kamu açıklık ilkeleri ile taban tabana zıt olan ticari sır vb. gerekçeler ile kamunun parasının nereye harcandığının görülemediği bu kısıtın ortadan kaldırılıp ilgili garanti ödemelerinin düzenli olarak yayımlanması gerekliliğinin altını çizmek isteriz. Bunun yanında hazinenin kredi bularak kamu hizmetini finanse etmeye çalışan özel işbirlikçi şirketin borçlarını ödeyememe riskine karşı finansörleri ikna etmeye yönelik hazine garanti (borç üstlenimi) başlığı altında bir nevi kefil olması da tartışma konusudur.

Garanti ödemelerinin sorumluluğu garantiyi veren kuruma devredilmiş ve bu ödemeler ilgili kamu kurumunun bütçesinden karşılanmaktadır. Şehir hastanelerine kira ödemeleri+ hizmet ödemeleri biçiminde, ulaşımda araç geçiş garantisi+ katkı ödemeleri biçiminde ve karayollarında yine katkı ödemeleri+trafik garantiler biçiminde gerçekleştirilmektedir. Erişebildiğimiz garanti ödemelerini sınırlılığı altında; 2021 yılı Karayolları Genel Müdürlüğü’nün 2021 yılı için 14 milyar 49 milyon TL garanti taahhüdü verdiği ve gelecek iki yıl içinde garanti ödemelerine ayıracağı tutarın artacağı iddia edilmektedir. 2022 yılı için garanti ödemelerine 16,9 milyar TL, 2023 yılında ise 17 milyar 395 milyon TL ayrılması beklenmektedir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı’nın garanti ödemeleri için ayırdığı ödenek 2020 yılında 458 milyon TL iken 2021 yılında 540

milyon TL ayrılmıştır. Sağlık bakanlığı ise 2020 yılında 10,5 milyar TL garanti ödemeleri için ayırmışken, 2021 yılında garanti ödemeleri için ayrılan ödenek 16 milyar 392 milyon TL'dir. Ayrılan ödeneklerin daha önceki yıllarda olduğu gibi aşılacağı tahmin edilmektedir.

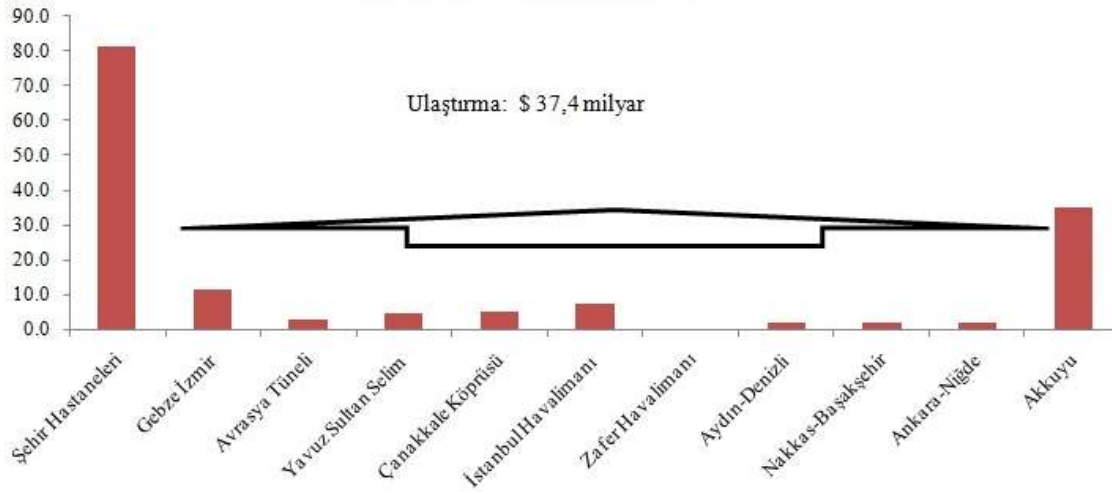
Tablo 9. Türkiye’de KÖİ Projelerine Verilen Kamu Garanti Tutarları

Yıl	Sağlık Bakanlığı	Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Karayolları Genel Müdürlüğü
2016		840 milyon TL (Yavuz Sultan Selim ve Osman Gazi Köprüsü İçin Garanti Ödemeleri Toplamı)	
2017	1 milyar 314 milyon lira		
2018	2 milyar 600 milyon TL	Veri yok	3 milyar 600 milyon TL
2019	5 milyar TL	Veri yok	7 milyar 800 milyon
2020	10 milyar 500 milyon TL	458 milyon TL	Veri yok
2021	16 milyar 392 milyon TL	540 milyon TL	14 milyar 49 milyon TL
2022	21 milyar 500 milyon TL	308 milyon TL	20 milyar 378 milyon TL (2022 Bütçe teklifi tahmini) (16 milyar 900 milyon TL/ 2021 bütçe teklifi tahmini)
2023	Veri yok	248 milyon TL	17 milyar 395 milyon
TOPLAM			

Kaynak. Tablo Çiğdem Toker’in 2018-2021 yılları arasındaki gazete yazıları, koyu yazılan değerler Erdoğan Süzer (2018) gazete yazısı, Olcay Aydılek (2019), T24 (2019) diğer gazetelerden derlenmiştir.

Uğur Emek, 2020 tarihli yazısında resmi olarak yayımlanmayan garanti ödemelerine ilişkin kendisinin bir araya getirdiği verilerden ve kendi hesaplamalarından hareketle garanti ödemelerine ilişkin bir tabloya yer vermiştir. Şekil 6’da söz konusu değerlere ulaşamamaktan kaynaklı doğrudan yer verdiğimiz bu tablodan hareketle Şehir hastanelerine verilen garanti 81,2 milyar dolar, Akkuyu nükleer santraline verilen garanti 35,2 milyar dolar, ulaştırma sektörüne verilen garantiler toplamı ise 37,4 milyar dolardır. Garantiler şehir hastaneleri dışında kullanıcı ücretleri ile ödenirken, şehir hastanelerine garanti ödemeleri bütçeden karşılanacaktır. Bu noktada Emek, kullanıcı ücretlerinin de yeterli kullanıcı sayısına ulaşılmazsa bütçeden karşılanacağına dikkat

çekmektedir. Bir diğer dikkat çekilen hususta garanti ödemelerinin döviz kuruna endeksli olarak bütçe aleyhine artışıdır (Emek, 2020).



Şekil 6. Türkiye’de Seçili Projelere Verilmiş Kamu Garantileri

Kaynak. Emek (2020)

Bahsedilen garantilere ilişkin kritik bir konu da 2019 yılı sonlarından itibaren dünyayı sarsan Covid-19 pandemisine rağmen -sokağa çıkma kısıtlamalarının uygulandığı günlerde dâhil- işsizlere destek ödemeleri vb. ödemeler tamamlanmamış iken garanti ödemelerinin öncelikli olarak tamamlanmasıdır (Demir, 2020) Pandemi döneminde kapalı olan iş yeri sahipleri, işsiz kalan işçilere yapılan sınırlı ve kısıtlı ödemelere karşın garanti ödemelerinin yapılmaya devam etmesi sınıf çelişkileri açısından üzerinde durmaya değerdir.

Avrupa Komisyonu tarafından her yıl yayımlanan Türkiye raporlarında (2015’ten önce Türkiye ilerleme raporu adı ile) sürekli olarak vurgulanan noktalar: Kamu ihale kanununun AB kamu alımları direktiflerine uyumlaştırılması, KÖİ sözleşme modeli için müktesebata uygun bir kanun oluşturulması, uluslararası sermayeyi dışlayıcı yerli sermayeyi kayırmaya dönük uygulamalara son verilmesi, bu doğrultuda yolsuzluklar ile mücadele edilmesi, ihalelerdeki uyuşmazlıkları çözecek bağımsız bir kurumun varlığı kurumun üyelerinin CB tarafından seçilmesinden duyulan endişe dile getirilmektedir

(EC, 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021). 2019 yılından itibaren kamu alımları faslında gerileme olduğu ifade edilmiştir. Türkiye’deki KÖİ projelerine ilişkin şu uyarı dikkat çekicidir: “Kamu Özel İşbirlikleri (KÖİ) aracılığıyla büyük altyapı projelerinin finanse edilmesi kamu sektörünün koşullu yükümlülüklerini artırmıştır. Ayrıca devlet, kredi garantileri yoluyla kredi büyümesini teşvik etmiş ve artan kredi verme sürecinde kamu bankaları öne çıkmıştır” (EC, 2019: 61). KÖİ’lere sağlanan hazine garantileri ve talep garantilerin hem bakanlıklar hem de totalde devlet bütçesini şişirdiği, kamu borcunu artırdığı ifade edilmektedir.

Burada son 17 yılda KİK’in yaklaşık olarak 200 kez değiştiğini ancak yapılan değişikliklerin kanunun AB direktiflerine uyumlaştırılmasından ziyade kamu ihalelerinde istisnaların artırılması, KİK’in inceleme yetkilerini sınırlanması (2008 yılında resen inceleme yetkisinin sınırlanması), RG’de yayımlanacak kararların daraltılması, KİK’e şikâyet başvurularında teminat bedeli talep edilmesi vb. düzenlemeleri içerdiğini belirtmek isteriz. Bu değişikliklerin AB direktiflerinden uzaklaşarak anti-demokratik uygulamaları teşvik ettiği dile getirilmektedir (Toker,2019: 84-88, 90-92).

Anti-demokratik değişikliklerin /ve garantiler dışında kamu bütçesine yük getiren meselelerden bir diğeri çoğunluk pazarlık usulü ile yapılan ihalelerde sözleşme değeri ile yatırım değeri arasındaki farkın açılması ve projenin yaklaşık maliyeti ile kabul edilen ihale teklifi arasındaki farklardır, hatta en düşük teklif yerine bir sonraki teklife ihalenin verilmesi durumlarıdır. Bu konuda Toker (2019), İstanbul’da metro yapımına ilişkin 5 farklı ihalenin yaklaşık maliyeti ile ihaleyi alanın teklifi arasında neredeyse 1,2 milyar TL fark olduğuna dikkat çekmektedir (Toker, 2019: 67-68). Ayrıca yatırım değeri ile sözleşme değeri arasındaki fark devletin gelecekte vazgeçtiği gelir ile bugünkü projenin yapım değeri arasındaki farkın garantilerde eklendiğinde daha da açılacağı dolayısı ile sermayeden ziyade riskleri kamunun üstlendiği, üzerine gelecekteki gelirlerinden vazgeçtiği sözleşme ilişkisi kurulacağı söylenebilir (Özyıldız, 2018).

Sayıştay Başkanlığının Sağlık Bakanlığı denetim raporlarında tekrar edilen olgulardan biri de şehir hastanelerine ilişkin kira ödemelerinin muhasebeleştirmelerin hatalı yapılması, talep garantilerinin muhasebeleştirilmemesi ve yarattığı kamu zararındır. Aynı bulgu 2020 yılı Sağlık Bakanlığı denetim raporunda da yer almaktadır (Sağlık Bakanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2020). Benzer biçimde Ulaştırma Bakanlığına ilişkin Sayıştay denetim raporunda da hatalı döviz kuralı üzerinden Avrasya Tüneli geçiş ücretlerinin belirlenmesi, projelere ilişkin hatalı muhasebeleştirmeler, gerekmediği halde istisnai pazarlık usulü ile ihale yapılması gibi hususlara yer verilmiştir. Sadece Avrasya Tüneli'ne verilen talep garantilerinin gerçekleşmemesinin sonucunda 2020 yılı için ödenen garanti tutarı 494.160.161,20 TL'dir. Avrasya tüneline verilen araç sayısı garantisi ile geçen araç sayısı arasında yalnızca 2020 yılında yaklaşık 12 milyon fark bulunmaktadır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2020). Karayolları Genel Müdürlüğüne ilişkin Sayıştay denetim raporunda ise YİD projelerine ilişkin 31 Aralık 2020 kuru ile toplam garanti ödemeleri 179.635.821.290,00 TL (verilen ve ödenen) olarak açıklanmış ancak muhasebeleştirmelerde hata yapılarak bu rakamların müdürlük mali tablolarında daha düşük gösterildiği bilgisine ulaşılmıştır (Karayolları Genel Müdürlüğü Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2020). Bu noktada tekrar düzenli ve şeffaf veri paylaşılmamasından kaynaklı olarak KÖİ konusunda çalışan akademisyen, gazeteciler ve Sayıştay raporlarından hareket ederek değerlendirme yapmaya çalıştığımız sınırlılığını ve rakamlar arasındaki farkların bu sınırlılıklardan kaynakladığını belirtmek isteriz.

Devletin kendi finanse etmek yerine daha yüksek maliyetlere ihale edip üstüne özel şirkete çeşitli garantiler vermesini, kamu bütçesinin pahalı olan tekliflere harcanmasının bütçenin hükümete yakın iş adamlarına dağıtılması, sermaye birikimini işler kılması dışında bir açıklaması bulunamamaktadır. TTB'nin 2012 yılında yayımlanan KÖİ modeline ilişkin "Soru ve Yanıtlarla Sağlıkta Kamu Özel Ortaklığı" adlı

çalışmasında sorduğu sorulardan biri KÖİ modeli ihale edilen hastanelerin normal ihale yöntemi ile daha düşük maliyete yapılıp yapılamayacağı idi (TTB, 2012: 14). Ortaya konan çarpıcı açıklamalardan biri şöyledir:

“Erzurum’da klasik ihale yöntemiyle 1.200 yataklı hastane inşaatı 193 Milyon TL bedelle sonuçlanmıştır. KÖO modeli ile yapılması planlanan 1.500 yataklı Kayseri entegre sağlık kampüsünün ise yıllık kirası 137,73 Milyon TL’dir. Yani 1,5 yıllık kirayla 1.200 yataklı hastane yapılabilmektedir. Diğer bir örnek TOKİ’nin GATA için Etlik’te yapacağı 800 yataklı hastane ve ek binalara dair ihale ile ilgili olarak verilebilir. Bu ihalede verilen en yüksek bedel 130 Milyon TL olmuştur. Konya-Karatay kamu özel ortaklığı ihalesi de 800 yataklı hastane için yapılmış, ancak sadece yıllık kira bedeli 88.79 Milyon TL olarak belirlenmiştir. Bu kira 25 yıl boyunca kira olarak ödenecektir” (2012: 14).

Aynı raporda değerlendirilen konulardan bir diğeri “yaklaşık maliyet hesapları ile ihale bedelleri arasında büyük fark” (2021: 15) olup olmadığına, fark var ise ne kadar büyük farklar olduğuna ilişkindir. Rapor ön fizibilite raporlarındaki kira yatırım tutarları ile ihalelerdeki tutarlarını kıyaslamaktadır. Bu bağlamda 25 yıllığına kira ödemesi yapılacak olan Kayseri, Ankara-Etlik, Ankara-Bilkent, Elazığ, Manisa hastaneleri değerlendirilmiştir. Ulaşılan sonuçlar tüm hastaneler için ön fizibilite raporlarındaki maliyet tutarları ile ihalelerdeki maliyet tutarları arasında büyük farklar olduğudur.

Ankara Etlik Şehir Hastanesi için ulaşılan sonuç şu şekildedir:

“İdarenin hazırladığı ön fizibilite raporunda, arsa ve işletme sermayesi yatırımı dâhil toplam yatırım tutarı 1 Milyar 97 Milyon 491 Bin 420 TL olarak hesaplanmıştır. İhale komisyonu ara kararında, yıllık kira bedeli 276 Milyon TL olarak belirlenmiştir. Bu rakama göre 25 yılda şirketlere ödenecek toplam kira 6 Milyar 900 Milyon TL olmaktadır. Yani şirketlere 5,8 Milyar TL fazladan ödeme yapılacaktır” (2012: 15-16).

Yine kira ödemeleri adı altında Bilkent Şehir Hastanesi için 4,9 Milyar TL, Elazığ Şehir Hastanesi için yaklaşık 2,2 Milyar TL, Kayseri Şehir Hastanesi için yaklaşık 3,2 Milyar TL fazladan ödeme yapılacağı öngörülmektedir (2012: 15-16). Yani toplamda sadece dört şehir hastanesi için 16 Milyar TL civarı fark söz konusudur.

Tüm bunlardan hareketle özel sektörün doğası gereği daha verimli olduğu yönündeki yaygın varsayımına rağmen, kamu-özel sektör ortaklıklarının projeleri gerçekleştirmek için etkin bir mekanizma oluşturduğu açık değildir. Özel sermayeyi desteklemek genellikle hükümetler için borç para almanın çok pahalı bir yolundan daha fazlası değildir (Keating, 1998: 170). KÖİ sözleşme modeli karmaşık, maliyetli, kamu bütçesine yük getiren, birkaç ulusal veya uluslararası sermaye şirketini zenginleştirirken, emek aleyhine gelir dağılımını bozan, nitelikli ve son teknoloji hizmet ürettiğinin garantisi olmayan, hatta şehirlerin dışına kurulan ve katkı payı ödeyerek muayene olunan şehir hastanelerinde olduğu gibi hayatı zorlaştıran veya Çukurova havalimanında olduğu gibi hazine garantisine rağmen finansör bulunamadığı gerekçesi ile tamamlanmayan, denizi doldurarak veya ormanları keserek yapılarak doğayı tahrip eden, inşaatlarında işçi ölümlerine sessiz kalındığı sermaye lehine ama onlar dışında herkesin aleyhine özelleştirmenin daha tehlikeli bir versiyonu olan bir politikadan ötesi değildir.

SONUÇ

Bu tez çalışmasında son dönemlerin en çok tartışılan politika uygulamalarının başında gelen KÖİ sözleşme modeli barındırdığı tarihsel, toplumsal, sınıfsal ilişkiler ve sermaye birikimi bağlamında eleştirel perspektifte değerlendirilerek maliye ve ekonomi yazınında kısıtlı olan heterodoks tartışmalara eleştirel bir katkı sunmak hedeflenmiştir. KÖİ sözleşmeleri gibi güncel bir politika uygulamasının Marksist yazında son zamanlarda tekrar tartışmaya açılan sermaye birikiminin sürekliliği meselesi ile ilişkilendirerek değerlendirilmesi sermaye birikiminin kapitalist topluma içkin (araçlarını güncelleme potansiyeline sahip) bir ilişki olduğu sonucuna ulaşmamızı sağlamıştır.

KÖİ modeli dünyanın önemli politik, ekonomik aktörleri tarafından tavsiye edilirken, IMF ve WB'nin veya daha geniş ölçekte neoliberal aklın standart reçetelerinden farksız olarak herkese uygun bir politika önerisi olarak sunulmaktadır. KÖİ modelinin içinde barındırdığı tehditlerin özellikle demokratik ilkelerin tam olarak yerleşmediği, hukukun üstünlüğünün tanınmadığı, yolsuzlukla mücadelenin kısıtlı olduğu, emeğin kazanımlarının sınırlı olduğu gelişmemiş veya az gelişmiş ülkelerde yaratacağı tahribat göz ardı edilmektedir. 1980'lerde bir dizi maddeden oluşan neoliberal programın şiddetle savunduğu özelleştirme uygulamalarının 1990'lardan itibaren kamu ve özel sektörün işbirliği ile kamu hizmeti sunumuna evrilmesinin ardında yatan görünen sebeplerin (özelleştirmenin olumsuz sonuçları gibi) ötesindeki öz daha çarpıcıdır.

Sermayenin toparlanma süreci diyebileceğimiz 1950 sonrası dönemden 1970'lerin sonuna kadar devletin koruması altında gelişen sermaye sınıfının devlete bakışında özellikle 1980'lerden itibaren bir kayma yaşanmıştır. Hükümetler -ve en önemli araçları kamu maliyesi- aktif rol üstlenmek yerine serbest piyasanın kurallarına uygun işlemlerini temin eden bir araç konuma indirgenmiştir. Yine 1990'ların sonundan itibaren yaşanan krizler devletin fazla pasifize edildiğini göstermekle beraber sorun

“yönetişim problemi” olarak değerlendirilerek çok aktörlü bir “kamu yönetişimi” tasarlanmıştır. Özellikle 1990’lar sonu 2000’ler başında artan finansallaşma ve devam eden krizler silsilesinin sonucu 2007-2008 yıllarında ABD’de patlak veren krizdir. Küreselleşme olarak adlandırılan ve 2000’lerin başından itibaren yoğunlaşan sürecin bir özelliği de krizlerin küreselleşmesidir. 2008 krizi küresel ölçekte dünya ülkelerini etkileyen ve halen devam eden çok boyutlu bir durgunluk süreci yaratmıştır. 2008 küresel krizinden sonra devlet ve kamu maliyesinin rolü iflasın eşiğindeki özellikle finansal sermayenin yardımına koşarak -krizi tetiklemiş olan- banka ve finansal kuruluşların kurtarılması olmuştur. Kamu maliyesinin finansal krizi aşmaya yönelik çabaları, finansal krizi, kamu maliyesinin krizine ve reel ekonominin krizine dönüştürmüştür. 1970-1980’lerde eleştirilen devlet müdahalesi sermayenin çıkarı mevzu bahis olduğunda doğrudan piyasaya müdahale ederek sermayenin krizden en az zararla çıkmasına yardımcı olmaktır. 2008 Büyük Durgunluğu devlet olmaksızın piyasanın istendiği gibi işlemeyeceğini göstermiş ve devletin daha fazla rol üstlendiği bir yönetim anlayışı gündeme gelmiştir.

Sermaye, 1950’lerde olduğu gibi ihtiyaç duyduğunda kamu maliyesinin kanatları altında gelişirken, kendi kendine uçabileceğini fark ettiği noktada 1980’lerde olduğu gibi devlet müdahalesini rafa kaldırmayı talep etmektedir. Kamu maliyesi, sermayenin çıkarı lehine emek sınıfının aleyhine belirli aralıklar ile dönüşüm geçirmiştir. Neoliberal dönemde vergi gelirlerindeki payların doğrudan gelir üzerinden alınan vergilerden ziyade harcama üzerinden alınan tüketim vergilerine kaydırılması çabası örneklerden biridir. Bir diğer örnek sermayenin gelirleri üzerinden alınan kurumlar vergisini düşürerek emek gelirleri üzerindeki gelir vergisini arttırma eğilimidir. AB’de son 10 yılda emek üzerindeki vergiler GSYH’nin %20’si civarında iken sermaye üzerindeki vergiler GSYH yaklaşık %8’ini oluşturmaktadır. Görüldüğü üzere kamu maliyesi sermayenin çıkarı

etrafından şekillendirilmektedir. Ancak bazı politikaların kendi içinde sınırlılıkları söz konusudur.

Bu noktada politika sınırlılıklarını ve sermayenin sürekli yeni araç arayışını anlamak adına ilk birikim ve sermaye birikimi meselesine bakmaya ihtiyaç duymaktayız. Sermaye sınıfının talepleri doğrultusunda zaman zaman birbirinin tersine politikaların uygulamaya geçirilmesi sermaye birikiminin sürekli devam ederek kendini yeniden üretme ihtiyacını ortaya koymaktadır. Sermaye birikiminin sadece artması veya yoğunlaşması değil finansal veya reel bir alanda işlerlik kazanarak kendi kendini yeniden üretmesi sermayenin devamlılığı için zorunlu olarak görülmektedir. 1970’lerde sıkışan sermayenin, serbest sermaye hareketliliği sayesinde 1980’lerde realize olacak yeni alanlara erişmesi, 1990’larda finansallaşma ile reel üretimde elde edeceğinden çok daha hızlı büyüme olanağı elde etmesi ve 2000’lerde finansal şişkinliğin patlaması sonucu devletlerin devreye girerek sermayeyi kurtarma çabaları hem sermayenin hem de kapitalizmin kendi içinde barındırdığı bu zorunluluk ile ilişkilidir. Kapitalist sistemin devamlılığı ile sermaye birikiminin devamlılığı birbirine içkin süreçlerdir.

Bu noktada ilk birikim sürecini gözden geçirmek önem arz etmektedir. İlk birikimi bitmiş bir süreç olarak ele aldığı gerekçesi ile Marx’ı eleştiren Marksistlerin yanı sıra ilk birikime süreklilik atfettiğini iddia eden isimler de söz konusudur. Marx ilk birikimi geride kalmış ve bitmiş bir süreç olarak görmüş olsa dahi sermayenin yeniden üretilmesinin zorunluluğunu vurgulamaktadır. Bu açıdan 21.yy’da neoliberal dönüşüme şahitlik eden çalışmaları ile Harvey’in *yeni emperyalizm* iddiası önemlidir. Hem “Neoliberalizmin Kısa Tarihçesi”nde hem “Yeni Emperyalizm”de hem de diğer eserlerinde açıkladığı mülksüzleştirerek birikiminin sürekliliği iddiası, neoliberal dönemde sermaye birikimi ve araçlarını anlamaya yardımcı olmaktadır. Neoliberalizm, 1980’lerden itibaren özellikle özelleştirme politikaları ile emeğin kazanımlarına saldırarak ve kamusal olana el koyup mülksüzleştirerek birikim sürecini işler kılmıştır.

Harvey, özelleştirme, finansallaşma, krizlerin manipülasyonu ve yönetimi, kamusal yeniden dağıtım olmak üzere dört mülksüzleştirme aracı saymış olmakla beraber özelleştirmenin mülksüzleştirerek birikim sürecinin en önemli aracı olduğunu vurgulamaktadır.

Kapitalden alınan vergi oranları sıfıra indirilemeyeceği gibi küresel sermayenin talep ettiği özelleştirme politikası da kendi sınırlılıklarını içinde taşımaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında sermaye birikiminin öncüsü olan kamu iktisadi kuruluşlarının neoliberalleşme sürecinin etkisi ile 1980'lerden sonra özelleştirilmeye başlanması, sermayenin birikimini işleteceği hazır alanlar açmıştır. Ancak neoliberal dönüşümün ilk evrelerinde liberal hükümetler öncülüğünde dünya ölçeğinde savunulan ve “tavsiye edilen” özelleştirme uygulamaları özelleştirilecek kamu kaynaklarının kısıtlı olmasından ötürü sonu olan bir politika olarak görülmektedir. Sermaye birikiminin şu an en önemli araçları arasında sayılacak KÖİ sözleşmeleri ise aksine özelleştirmenin çizdiği sınırları ortadan kaldırarak sermaye sınıfına sermaye biriktirmesi ve sermaye birikiminin yeniden üretilmesi açısından sınırsız bir alan yaratmıştır.

Hem Avrupa'da hem Türkiye'de KÖİ'lere ilişkin paylaşılan veriler çeşitli kısıtlar içermektedir. AB'deki KÖİ'lere ilişkin verileri paylaşan kurum olan EPEC gerçekleşen KÖİ proje istatistiklerini hem proje değerleri hem kullanılan sözleşme türleri gibi sınırlara tabi tutarak yayımlamakta ve proje değeri 10 milyon Euro'nun altındaki KÖİ sözleşmeleri paylaşılmamaktadır. Benzer biçimde her yıl düzenli olarak derli toplu sunulan hazine garantileri verileri de söz konusu değildir. Türkiye'de de aynı şekilde KÖİ projelerine verilen garantilere ilişkin veriler yayımlanmamakta, KÖİ ihale süreçleri istisnai ihale usulü olan pazarlık usulü ihaleler biçiminde kapalı olarak gerçekleşmektedir. Dolayısı ile ortada konu ile ilgili birkaç gazeteci ile akademisyenin veri madenciliği ile elde edip kamuoyuna sunduğu veriler ve Sayıştay Raporları dışında elle tutulur, değerlendirilebilir bir veri seti bulunmamaktadır. Bu veri kısıtlılığı altında hazırlanan tez çalışmasında

gazeteler, bültenler taranarak veri seti oluşturulmaya çalışılmıştır. Kamuoyunun vergileri ile finanse edilen KÖİ garanti ödemelerinin ve diğer ihale detaylarının ticari sır vb. gerekçeler ile kamuoyuna açıklanmamasının anlaşılabilir bir yanı bulunmamaktadır.

Ek olarak Türkiye açısından bakacak olursak, KÖİ garanti ödemelerine ilişkin verilerin paylaşılmaması 5018 sayılı KMYKK'de bütçe ilkeleri arasında sayılan doğruluk, mali saydamlık ve açıklık ilkeleri ile çelişmekle beraber; büyük mücadeleler sonucu elde edildiği kamu maliyesi yazınında sık sık vurgulanan bütçe hakkı meselesi ile de çelişmektedir.

Ayrıca yine Türkiye'de kamu ihalelerinde KÖİ sözleşmelerine mücbir sebep maddesinin eklenmemiş olması hem vergi yükünün üzerinde kaldığı emeğin çıkarı hem başlı başına kamu çıkarı ile çatışmaktadır. Pandemi koşullarında sokağa çıkma kısıtlamalarının uygulandığı günlerde dâhil köprü ve oto yol projelerine verilen garanti ödemeleri yapılmaya devam edilmiştir. Tarafımızca bu durum bütçe hakkının sahibi olan vatandaşlardan bir grup sermaye sahibine kamu harcamaları aracılığıyla gelir aktarılması olarak değerlendirilmektedir. Özellikle KÖİ ihalelerini sürekli olarak hükümete yakın belirli şirketlerin kazanması emek-sermaye çelişmesini şiddetlendirmenin yanında hem küresel sistemin savunduğu liberal ilkeler hem de demokratik ilkelere ters düşmektedir.

Bir diğer nokta ise, Türkiye'de istisnai ihale usulü olan 21/b ile gerçekleşen KÖİ ihalelerinde paranın karşılığının alınmasının aksine en düşük teklifi veren firmalara değil, daha yüksek teklif veren politik bağlantıları olan firmalara ihalelerin verilmesinin kamu bütçesine ek yük getirdiği açıktır. Ayrıca bu firmaların sahte evraklar ile ihalelere başvurması veya yapılacak projeleri gecikmeli olarak yapılmasının hem hukukun üstünlüğü hem kamu kaynaklarının etkin kullanımı ile çatıştığı ortadadır.

KÖİ modelinin ilk uygulayıcısı olarak görülen İngiltere'de –aynı zamanda kapitalizmin ve ilk birikimin ortaya çıktığı topraklar- dâhi proje sayılarının-değerlerinin azalması ve Avrupa'da başarısızlık örneği olarak anlatılan İngiliz KÖİ deneyimine

rağmen Türkiye gibi hala bu uygulamada ısrarcı olan ülkeler söz konusudur. Ayrıca modelin İngiltere'deki olumsuz sonuçlarına karşın; model, AB ve diğer ulus ötesi kuruluşlarca tavsiye edilmeye devam etmektedir. KÖİ modeli, içinde ciddi riskler taşıyan bir politika aracı olmanın yanında -iddia ettiğimiz üzere- durgunluğa girmiş sermayenin önemli bir birikim aracıdır. Kamu çıkarı adı altında çeşitli güzellemler ile savunulan politikanın kamunun çıkarına değil sermayenin çıkarına hizmet ettiği özelleştirme gibi sınırlılıkları olan birikim araçlarının aksine hem ulusal hem uluslararası reel/finansal sermayeye kendini yeniden üretebileceği sınırsız bir alan açtığı açıktır. 25-30 yıl gibi öngörülemeyecek düzeyde uzun süreli olan KÖİ sözleşmelerinin sonunda mülkiyetin kamuya geçeceğine ilişkin bir kesinlikte yoktur. Ek olarak, KÖİ proje kararlarının çoğulcu demokrasi ile uyuşmadığı iktidardaki bir çoğunluk (çoğunluk demokrasisi) tarafından alınan bir dizi karar olduğunun söylemekle oluruz. Dolayısıyla bu kararı desteklemeyen ve bütçenin asıl sahibi olan halk kitlelerini yıllarca yükümlülük altına sokan projelerinin çoğunluğun çıkarına hizmet ederek emeğin gelecekteki gelirlerini ipotek altına alan bir araç olduğu anlaşılmaktadır. Yani, KÖİ projeleri, kurucu halkın çıkarlarını piyasa halkının çıkarları için feda etmektedir.

Tüm bunlardan hareketle, Harvey'in özelleştirme politikası (neoliberalizmin güncel birikim aracı) ile mülksüzleştirerek birikim tezini referans alarak, neoliberal birikim ile KÖİ politikasını ilişkilendirmemiz sonucunda şu sava ulaşmaktayız: KÖİ modeli özelleştirmenin yeni yüzüdür ve sermaye sınıfı lehine, emek sınıfı aleyhine (kamuyu) mülksüzleştirme politikası olarak devam eden birikim sürecine hizmet etmektedir.

KAYNAKÇA

- ADB (2008). Public-private partnership handbook. Asian Development Bank.
- Ağaoğulları, M. A. (1989). Fransız devriminde birey-devlet ilişkisi (1789-1794). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 44 (03), 195-228.
- Ağdemir, Z. ve Gürkan, C. (2019). Adam Smith'ten neoliberalizme vergi adaleti: Ödeme gücü ve fayda yaklaşımlarının kavramsal, kuramsal ve ülke uygulamaları bağlamında bir incelemesi, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74 (2), 465-510.
- Akdoğan, A. (2020). *Kamu maliyesi*. Savaş Yayınları.
- Aktan, C.C. (1995).Klasik liberalizm, neo liberalizm ve libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-27.
- Aktan, C. C. (1999). *Müdahaleci devletten sınırlı devlete*. Yeni Türkiye Yayınları.
- Altıok, M. (2009). Keynes ve Keynesçi kuramda kriz ve iktisat politikası tartışmaları. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 3 (6) , 75-102.
- Amin, S. (2014). Ekonomik küreselleşme ve politik evrenselcilik: çelişen sorunlar mı ?. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim ve Sermayenin Kaldıracı* içinde (ss. 199-240). (Çev. B. Servetoğlu). Notabene Yayınları.
- Appadurai, A. (2017). Demokrasi yorgunluğu. H. Geiselberger (Ed.). *Büyük gerileme: zamanımızın ruh hali üstüne uluslararası bir tartışma içinde* (ss. 17-29). (Çev. M. Şahin, A. Biçen, A. N. Bingöl ve O. Kılıç). Metis Yayınları.
- Arın, T. (1987). Keynesçi akımlar: Keynesçiliğin krizi ve iç tartışmaları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 45 (1-4), 32-70.
- Ataay, F. (2006). Türkiye’de yönetim ve “sivil toplum” tartışmaları üzerine bir değerlendirme. *Memleket Siyaset Yönetim*, 1 (1), 121-140.
- Ataay, F. (2018). Neoliberalizm: Düzenleyici devlet ve yönetim, V. Erat, C. Ekiz ve İ. Arap (Eds.) *Qou Vadis: Kamu Yönetimi* içinde (ss. 275-293). Nika Yayınevi.
- Ataç, B. (2016). *Maliye politikası: gelişimi, amaçları, araçları ve uygulama sorunları*. Turhan Kitabevi.
- Ayanoğlu, T. (2007). İşletme hakkı devir sözleşmeleri. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65 (1) , 3-38.
- Aydilek, O. (2019, Aralık 10). *Köprü ve otoyollara 7,8 milyar TL garanti ödemesi*. Habertürk. <https://www.haberturk.com/kopru-ve-otoyollara-78-milyar-tl-garanti-odemesi-2547639-ekonomi>
- Ayman Güler, B. (1994). Nesnesini arayan disiplin: Kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4), 3-19.
- Ayman Güler, B. (1998). Reform tasarısı üzerine inceleme. *Çağdaş yerel yönetimler*, 7 (4), 3-25.

- Ayman Güler, B. (2000), Devletin yeniden yapılandırılması. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/yonetisim.pdf>
- Ayman Güler, B. (2003a). Devlette reform. Mimarlar Odası Sunuşu, 1-22. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>
- Ayman Güler, B. (2003b), Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye, *Praksis*, 9 (105), 93-116.
- Ayman Güler, B. (2021). Küreselci reformların sonrası. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 76 (2) , 413-436.
- Barr, N. (1987). *The economics of the welfare state*. Stanford Univ. Press.
- Başkaya, F. (2017, Ocak 23). Fikret Başkaya: Sanayi kapitalizminin çöküşünü engellemek mümkün değil. *Gazete duvar*. <https://www.gazeteduvar.com.tr/gundem/2017/01/23/fikret-baskaya-sanayi-kapitalizminin-cokusunu-engellemek-mumkun-degil>
- Başkaya, F. (2019). *Çöküş: Kapitalizmin nihai krizi üzerine bir deneme*. Yordam Kitap.
- Bahçe, S. (2007). Çin: ilkel birikimin ve üçüncü serfliğin" mucizesi". *Mülkiye Dergisi*, 31(255), 155-177.
- Bahçe, S. ve Köse, A. H. (2012). Yoksulluk: hüznün ve disiplin. *Mülkiye Dergisi*, 36 (4), 19-33.
- Bahçe, S. (2019). Özelleştirme - "kuram", uygulama ve sorunlar özelleştirmenin kara kitabı'na giriş denemesi. *İktisat Dergisi*, 541, 14-25.
- Bahçe, S. (2021). Kapitalizmin krizinden kaotik kapitalizme 1980 ve 1990'ların herkesçe bilinen kısa hikayesi. *Toplum ve Hekim*, 36 (1), 20-26.
- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin yeni siyasal iktidar modeli: Yönetişim. *Praksis*, 7, 85-116.
- Bayramoğlu, S. (2004, Aralık). *Yönetişim ve demokrasi ilişkisinde siyasal iktidar sorunu: Türkiye'de bağımsız düzenleyici kurumlar* [Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi] Ulusal Tez Merkezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>
- Beaud, M. (2016). *Kapitalizmin tarihi 1500-2010*. (Çev. F. Başkaya). Yordam Kitap.
- Beauregard, R. A. (1998). Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 52- 70). Palgrave Macmillan.
- Beuve, J., Le Lannier, A., & Le Squeren, Z. (2018). Renegotiating PPP contracts: opportunities and pitfalls. In J. de Brux and S. Saussier (Eds.), *The Economics of Public-Private Partnerships* (pp. 135-162). Springer.
- Blatter, J. K. (2007). Glocalization. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance* (Vol. 1). (pp.357-359). SAGE Publications.
- BSB. (2011). *Ücretli emek ve sermaye: Derinleşen küresel kriz ve Türkiye'ye yansımaları*. Yordam Kitap.

- Birdsall, N. ve Fukuyama, F. (2011). The post-Washington consensus: Development after the crisis. *Foreign Affairs*, 45-53.
- Birgün, <https://www.birgun.net/haber/garanti-odemeleri-yapilmasin-297335> (Erişim Tarihi: 07.10.2021)
- Brancourt, J.P. (2018). Estat'lardan devlete. Bir sözcüğün evrimi. C. B. Akal (Ed.). *Devlet Kuramı* içinde. (ss. 177-190). (Çev. B. Haleva ve P. Güzelyürek). Dost Yayınları.
- Brenner, R. (1977). The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism. *New left review*, (104), 25.
- Brown, W. (2018). *Halkın çözümü neoliberalizmin sinsi devrimi*. (Çev. B. E. Aksoy). Metis Yayınları.
- Brown, W. (2021). *Neoliberalizmin harabelerinde Batı'da antidemokratik siyasetin yükselişi*. (Çev. B. O. Doğan). Metis Yayınları.
- Bocutoğlu, E. (2008). *Karşılaştırmalı makro iktisat*. Derya Kitabevi.
- Bonefeld, W. (2014a). Önsöz. Ö. Göztepe (Der.), *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss.11-14). (Çev. Ö. Şafak). Notabene Yayınları.
- Bonefeld, W. (2014b). Kapitalist birikim ve özgür emek: toplumsal kuruluş üzerine. Ö. Göztepe (Der.), *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss. 65-88). (Çev. Ö. Şafak Çubukçu). Notabene Yayınları.
- Boratav, K. (2016, Haziran 3). Bir neoliberalizm eleştirisi. *Birgün*. <https://www.birgun.net/haber/bir-neoliberalizm-elestirisi-114528>
- Boratav, K. (2018). *Türkiye iktisat tarihi (1980-2015)*. İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2019). Sermeye hareketleri ve Türkiye'nin beş krizi. *Çalışma ve Toplum*, 60, 311- 324. <https://calismatoplum.org/Content/pdf/calisma-toplum-1781-51d7ce8e.pdf>
- Bourdieu, P. (1998). The essence of neoliberalism. (Trans. J. J. Shapiro). *Le Monde diplomatique*. <https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu#tout-en-haut>
- Buchanan, J. (1999). *The collected works of James M. Buchanan, vol. 4. Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice*. Liberty Fund Inc.
- Cambridge University Press. (t.y.). Partnership. *Cambridge Dictionary* içinde. Cambridge University Press. Mayıs 9, 2021 tarihinde <https://dictionary.cambridge.org/tr/s%C3%B6zl%C3%BCk/ingilizce/partnership> adresinden alınmıştır.
- Cangöz, M. C. (2019). Türkiye'de kamu-özel işbirliği modeli: fırsat mı, tehdit mi?. U.Emek ve G. Küçükkoçaoğlu (Eds.). *Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri* içinde (ss. 57-83). Siyasal Kitabevi.
- Calhoun, C. (2014). Şu anda kapitalizmi tehdit eden nedir?. I. Wallerstein vd. (Der.). *Kapitalizmin Geleceği Var mı?* içinde (ss. 152-188). (Çev. B. O. Doğan). Metis Kitap.

- Cin M. F. (2012). *Post-Keynezyen iktisat*. Efil Yayınevi.
- Çal, S. (2021). Kamu-özel ortaklığı (KÖO) ve kamu hizmetlerinin metalaştırılması. K. Pala (Ed.). *Türkiye 'de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Şehir Hastaneleri içinde* (ss. 35-53.). İletişim Yayınları.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez – yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68 (02) , 63-93.
- Çulha Zabcı, F. (2015). Dünya Bankası'nın küresel pazar için yeni stratejisi: Yönetişim. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57 (3) , 151-179.
- Dalla Costa, M. (2014). Kapitalizm ve yeniden üretim. (Çev. Ö. Ş. Çubukçu). Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss. 151-164). Notabene Yayınları.
- Davies, P. ve Eustice, K. (2005). *Delivering the ppp promise: a review of ppp issues and activity*. PricewaterhouseCoopers.
- De Angelis, M. (2001). Marx and primitive accumulation: the continuous character of capital's 'enclosures'. *The Commoner*, 2 (1), 1-22.
- De Angelis, M. (2014). Marx ve İlkel Birikim: Kapitalist 'çitlemenin'sürekli karakteri. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim: Sermayenin Kaldıracağı* içinde. (ss. 89-114). (Çev. Y. Akmeraner). Notabene Yayınları.
- Degenhart, H. and Wessel, F. (2015). Public private partnership (ppp) – für ein gemeinsames verständnis von ppp als teil der new public governance. *ZögU - Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 38 (2-3), 187-208.
- Delmon, J. (2011). *Public-private partnership projects in infrastructure: An essential guide for policy makers*. Cambridge University Press.
- Demir, G. (2001). Küreselleşme üzerine. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 56 (01), 73-104
- Demir, Y. (2020, Mayıs 4). Virüse rağmen garanti ödeme. *Sözcü*. <https://www.sozcu.com.tr/2020/ekonomi/viruse-ragmen-garanti-odeme-5791087/>
- D'Entrèves, P. (2018). Devlet Kavramı. C. B. Akal (Ed.) *Devlet Kuramı* içinde (ss. 193-211.) (Çev. B. Baysal). Dost Yayınları.
- Della Porta, D. (2017). Geç neoliberalizmde ilerici ve gerici siyaset. H. Geiselberger (Ed.). *Büyük Gerileme: Zamanımızın Ruh Hali üzerine Uluslararası Bir Tartışma* içinde (ss.17-29). (Çev. A. Biçen, O.Kılıç, M. Şahin, A. N. Bingöl). Metis Yayınları.
- Derbil, S. (1950). Kamu hizmeti nedir?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (3), 28-36.
- Dikmen, A. A. (2007). Bir ilkel birikim aracı olarak özelleştirme ve taşeronlaştırma. *EMO Ankara Şubesi Haber Bülteni 2007/1 Özel Ek Taşeronlaşma Ve İş Gücü Esnekliği Dosyası*, 6-16. Erişim: http://www.emo.org.tr/ekler/396df57e78b6d04_ek.pdf?dergi=434,

- Dilekli, S. ve Yeşilkaya, K. (2012). *Maastricht kriterleri*. Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- Duménil, J.ve Lévy, D. (2020). Neoliberal (karşı) devrim. S. Filho ve D. Johnston (Eds.). *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki içinde* (ss.25-41). (Çev. Ş. Başlı ve T. Öncel). Yordam Kitap.
- Durmuş, M. (2012). Yeniden kamusalılık! Kamusalılığı yeniden tanımlamak ya da yerine devrimci bir seçenek koymak?. *TTB Mesleki Sağlık Ve Güvenlik Dergisi*, 12 (45), 34-48.
- EC (2003). *Guidelines for successful public-private partnerships*. European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf
- ECA (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf
- EIB (2005). *Evaluation of PPP projects financed by the EIB: evaluation report*. European Investment Bank. https://www.eib.org/attachments/ev/ev_ppp_en.pdf
- Eğilmez, M. (2009). *Küresel finans krizi: piyasa sisteminin eleştirisi*. Remzi Kitabevi.
- Eğilmez, M. (2018). *Tarihsel süreç içinde dünya ekonomisi*. Remzi Kitabevi.
- Eichner, A. S. ve Kregel, J. A. (1975). An essay on post-Keynesian theory: A new paradigm in economics. *Journal of Economic Literature*, 13 (4), 1293–1314. <http://www.jstor.org/stable/2722299>
- Erdoğan: Komünistler 'köprüyü satarız' dedi, Özal 'sattırمام' dedi. (2018, Haziran 7). Cumhuriyet.
- Eres, B. (2015). Kitap incelemesi: Özyay Göztepe: İlkel birikim, sermayenin kaldıracağı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69 (4) , 923-926.
- Emek, U. (2016 Ekim). Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) sözleşmelerinde yatırım ve garanti büyüklükleri. *Prof. Dr. Uğur Emek Kamu Politikalarının Mikro İktisadına Genel Bir Bakış*. <http://uemek.blogspot.com/2016/10/kamu-ozel-isbirligi-koi-sozlesmelerinde.html>
- Emek, U. (2020, Eylül). Mega projelerde verilen gelir garantileri *Prof. Dr. Uğur Emek Kamu Politikalarının Mikro İktisadına Genel Bir Bakış*. <http://uemek.blogspot.com/2020/09/mega-projelerde-verilen-gelir.html>
- Emek, U. (2021, Temmuz 25). Gelir garantilerinin sefahati. *Karar*. <https://www.karar.com/yazarlar/ugur-emek/gelir-garantilerinin-sefahati-1590147>
- Eres, B. (2015). Kitap incelemesi: Özyay Göztepe: İlkel birikim, sermayenin kaldıracağı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69 (4), 923-926.
- EC (2003). *Guidelines For Successful Public-Private Partnerships*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf.

- EC (2003) Guidelines for Successful Public–Private Partnerships. Brussels: Directorate-General Regional Policy, European Commission. EC (2019). *Turkey 2019 report*. Erişim: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf>
- EC (2015). *Turkey 2015 report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20151110_report_turkey.pdf
- EC (2016). *Turkey 2016 report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/20161109_report_turkey.pdf
- EC (2017). *Turkey 2017 report*. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-turkey-report.pdf>
- EC (2018). *Turkey 2018 report*. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-turkey-report.pdf>
- EC (2019). *Turkey 2019 report*. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf>
- EC (2020). *Turkey 2020 report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/turkey_report_2020.pdf
- EC (2021). *Turkey 2021 report*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/turkey-report-2021_en
- EC (t.y.). *Public-private-partnership*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp/intro_fiche.pdf (Erişim Tarihi: 02.01.2021)
- ECA, Special report 09/2018: Public private partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf (Erişim Tarihi, 25.10.2021)
- EBRD, <https://www.ebrd.com/infrastructure/infrastructurePPPs.com> (Erişim Tarihi: 02.03.2021)
- EIB, <https://www.eib.org/epec/> (Erişim Tarihi: 11.02.2021)
- EPSU (2014). EPSU briefing on public-private partnerships (PPPs) “11 facts about public-private partnerships (PPPs)”. https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Factsheets_PPPs_upd_Dec2014_-_EN.pdf (Erişim Tarihi: 09.09.2021)
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/WDN-20180907-1> (Erişim Tarihi: 02.02.2021)
- Evans, J.(2003). *Public private partnerships: a new direction in Australia*.
- Evans, J. and Bowman D. (2005). Getting the contact right. In G. Hodge and C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public – Private Partnerships: Learning from International Experience* (pp. 62 – 80). Edward Elgar.

- Farazmand, A. (2001). Küreselleşme ve Kamu Yönetimi. (Çev. S. Kaygalak). *Mülkiye Dergisi*, 25(229), 245-278.
- Fischer, S.(2003). Globalization and its challenges. *American Economic Review*, 93 (2): 1-30.
- Fisunoğlu, M. ve Köksel Tan, B. (2009). Keynes devrimi ve Keynesyen iktisat. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 20 (70), 31-60.
- Fullbrook, E. (Ed.). (2003). Introduction: A brief history of the post-autistic economics movement. In E. Fullbrook (Ed.), *The Crisis In Economics: The Post-Autistic Economics Movement: The First 600 Days* (pp.1-9). Psychology Press.
- Gaudin, J. P. (1998), Modern governance, yesterday and today: Some clarifications to be gained from French government policies. *International Social Science Journal*, 50: 47-56.
- Geiselberger, H. (2017). (Ed.). Büyük gerileme: zamanımızın ruh hali üstüne uluslararası bir tartışma. (Çev. Şahin, M., Biçen, A., Bingöl, A. N., ve Kılıç, O.). Metis.
- Geray, C. (1993). Nasıl bir yerel yönetim düzeltimi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5),13-21.
- Giddens, A. ve Sutton, P. W. (2018). *Sosyolojide temel kavramlar*. (Çev. A. Esgin). Phoenix Yayınevi.
- Grimsey, D. ve Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships, the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance*. Edward Elgar Publishing.
- Glassman, J. (2006). Primitive accumulation, accumulation by dispossession, accumulation by ‘extra-economic’ means. *Progress in Human Geography*, 30(5), 608–625.
- Glassman, J. (2014). İlkel birikim, mülksüzleştirme yoluyla birikim,‘ekonomi-dışı’araçlar vasıtasıyla birikim. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim: Sermayenin Kaldıracağı* içinde.(Çev. C. Başak). (ss. 165-198). Notabene Yayınları.
- Goldscheid, R. (1958). A sociological approach to problems of public finance. In R. Musgrave and A. T. Peacock (Eds.). *Classics in the Theory of Public Finance* (p. 202-213). (E. Henderson Trans.). MacMillan.
- Göker, Z. (2014). Küresel kriz sonrası maliye politikalarında değişim ve mali tuzak riski. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 40, 103-116.
- Gökten S. (2019). Bilanço dışı kamu özel işbirlikleri kamu için bir finansman tekniği mi yoksa yaratıcı muhasebe uygulaması mı?. U. Emek ve G. Küçükkoçaoğlu (Eds.), *Teoriden Uygulamaya Türkiye’de Kamu Özel İşbirlikleri* içinde (ss. 18-36.). Siyasal Kitabevi.
- Gözler, K. (2017a). Devlet kelimesi üzerine bir deneme. *Türkiye Günlüğü*, 129, 5-9.
- Gözler, K. (2017b). Devlet kelimesi üzerine ikinci deneme: “Mülk”, “dırjava” ve “gosudarstvo” kelimeleri hakkında bazı düşünceler. *Türkiye Günlüğü*, 130, 41-45.

- Göztepe, Ö. (2014). Sermayenin kaldıracağı: ilk birikim. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel birikim ve sermayenin kaldıracağı* içinde (ss. 15-36). Notabene Yayınları.
- Türk Dil Kurumu Sözlükleri (t.y.) Maliye. *Güncel Türkçe Sözlük* içinde. Türk Dil Kurumu Sözlükleri Mayıs 10, 2020 tarihinde <http://sozluk.gov.tr> adresinden alınmıştır.
- Günday, M. (2013). *İdare hukuku*. İmaj Yayıncılık.
- Güneş, E. (2009). Yeni yüzyıldaki Çin-Amerika rekabeti. *Toplum ve Demokrasi*, 3 (6-7), 175-188.
- Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y. (2010). Bütçeyi özerkleştirmek: Mali kurullar ve kurullar. *Maliye Dergisi*, 158, 547-569.
- Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y. (2013). Vergi devletine kuramsal yaklaşımlar. *Maliye Dergisi*, 165, 1-26.
- Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y. (2014). Neoliberalizmin krizi ve kamu maliyesi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27, 1-19.
- Gürkan, C. (2014). Modern kamu maliyesinin oluşumu: Maliye tarihine alternatif kuramsal yaklaşımlar. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69 (1), 43-76.
- Gürkan, C. (2015). Finansal birikim çağında neoliberal yönetimsellik ve kamu maliyesi. H. Mıhçı (Ed.). *Finansallaşma, Devlet ve Politik İktisat* içinde (ss. 41-70). Notabene Yayınları.
- Gürkan, C. (2019a). Kemer sıkmanın eleştirel bir politik sosyolojisi. *Uluslararası İnsan Çalışmaları Dergisi*, 2 (4), 196-211.
- Gürkan, C. (2019b). Aydınlanma ve ilk birikim çelişkisinde halk ve halkçı ekonomi politik. *Memleket Siyaset Yönetim*. 32, 1-30.
- Güzelsarı, S. (2019). *Ayrıntı dergi*. 29, 39-50. <https://ayrintidergi.com.tr/neoliberal-otoriterlesme-devletin-sirketlesmesi-ya-da-sirket-devlet-cumhurbaskanligi-hukumet-sistemi/>
- Hall, D., De la Motte, R. ve Davies, S. (2003). Terminology of public-private partnerships (PPPs). <https://www.epssu.org/sites/default/files/article/files/PPPs-defs.doc>
- Hall, D. (2015). *Why public-private partnerships don't work: The many advantages of the public alternative*. Public Services International Research Unit University of Greenwich.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as creative destruction. *The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science*, 610, 22-44. <http://www.jstor.org/stable/25097888>.
- Harvey, D. (2011). "Yeni" emperyalizm: Mülksüzleşme yoluyla birikim. (Çev. E. M. Dinçer). *Praksis*, 11, 23-48.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. (Çev. A. Onacak). Sel Yayıncılık.
- Harvey, D. (2019). *Yeni emperyalizm*. (Çev. A. N. Bingöl). Sel Yayıncılık.

- Heilbroner, R. L. (2019). *İktisat düşünürleri büyük iktisat düşünürlerinin yaşamları ve fikirleri*. Dost Kitabevi.
- Hemming, R. (2006). Public-private partnerships, government guarantees, and fiscal risk. International Monetary Fund Washington DC, 1-14. <http://www.eib.org/epec/>.
- Hodge, G. A. ve Greve, C. (2005). Introduction. In G. A Hodge ve C. Greve (Eds.). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience* (pp. 1-21). Edward Elgar Publishing.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69 (1), 3-19.
- Hunt, E.K. (2005). *İktisadi düşünce tarihi*. Dost Kitabevi.
- IMF (2004). Public-private partnerships. <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- IMF (2005, June 20). The IMF's approach to promoting good governance and combating corruption: A guide. <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>
- Interreg Europe (2017). *Handbook on public private partnership (ppp) in built heritage revitalisation projects*. <https://www.interreg-central.eu/Content.Node/O.T1.1-Handbook-new.pdf>
- İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi, <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/12/16/AvrupaYerelyonetimlerOzerklikSarti.pdf> (Erişim tarihi: 19.05.2021)
- Jubilee Debt Campaign (2017). *The UK's PPP's disaster: lessons on private finance for the rest of the World*. <https://jubileedebt.org.uk/report/uks-ppps-disaster-lessons-private-finance-rest-world>.
- Kalkınma Bakanlığı (2012). *Dünyada ve Türkiye'de kamu-özel işbirliği uygulamalarına ilişkin gelişmeler*. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/D%C3%BCnyada-ve-T%C3%BCrkiyede-Kamu-%C3%96zel-%C4%B0%C5%9Fbirli%C4%9Fi-Uygulamalar%C4%B1na-%C4%B0li%C5%9Fkin-Geli%C5%9Fmeler-2012.pdf>
- Kalkınma Bakanlığı (2018). *On birinci kalkınma planı (2019-2023): kamu özel işbirliği uygulamalarında etkin yönetim özel ihtisas komisyonu raporu*. <https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2020/04/KamuOzelIsbirligiUygulamalarindaEtkinYonetimOzelIhtisasKomisyonuRaporu.pdf>
- Kamu Özel Ortaklığı Derneği, <http://kamuozelderneği.org/hakkimizda.html> (Erişim Tarihi: 07.06.2021)
- Kamu Özel Ortaklığı Derneği, <http://kamuozelderneği.org/nedir.html> (Erişim Tarihi: 07.06.2021)
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme söylemi ve bölge kalkınma ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4 (11), 1-43.

- Karahanoğulları, Y. (2012). Değersizleşme eğilimi ve ekonomik kriz. *Toplum ve Bilim*, 124, 205-222.
- Kartal, Z. (2007). Kavramsal ve tarihsel yönleriyle küreselleşme. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8, 251-264.
- Kaşgârlı M. (2005). *Divan-ü Lügat-it-Türk*. (Çev. / Düz. S. Erdi ve S. T. Yurteser). Kabalcı Yayınları.
- Kazgan, G. (2000). *İktisadi düşünce veya politik iktisadın evrimi*. Remzi Kitapevi.
- Kazgan, G. (2012). 2008 küresel krizi: nedenleri, etik ilkeleri ve iktisat eğitimi. Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni 2012/98. <http://www.tek.org.tr/files/disc/dt76.pdf>
- Kazgan, G. (2016). *Liberalizmden neoliberalizme: neoliberalizmin getirisi ve götürüsü*. Remzi Kitapevi.
- Keating, M. (1998). Commentary: public-private partnerships in the united states from a european perspective. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships In References Urban Governance – European and American Experience* (pp.163-174). St Martins Press.
- Kemal, Y. (2019). Filler sultanı ile kırmızı sakallı topal karınca. Yapı Kredi Yayınları.
- Keynes, J. M. (2010). *İstihdam, faiz ve paranın genel teorisi*. Kalkedon.
- Kılıçaslan, H. (2017). *Devletin değişen rolü ve kamu özel işbirliği*. Savaş Yayınevi.
- Kibritçioğlu, A. (1998). Firma ve ürün kalitesi: nedir? neden önemlidir?. *Future's Technologies*, 51, 52-56.
- Kirmanoglu, H. (2019). *Kamu ekonomisi analizi*. Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications Ltd, <https://www.doi.org/10.4135/9781446215012>
- Kotz, D. M. (2009). The financial and economic crisis of 2008: A systemic crisis of neoliberal capitalism. *Review of radical political economics*, 41 (3), 305-317.
- Koyuncu E ve Sertesin S (2012, Şubat). *Yerelleşmede bir ileri iki geri*. TEPAV.1-8. https://www.tepav.org.tr/upload/files/13288852437.Yerellesmede_Bir_Ileri_Iki_Geri.pdf
- Köprülerin satışı 20 yıl sonra yine gündemde. (2003, Şubat 2). Hürriyet. https://bigpara.hurriyet.com.tr/haberler/genel-haberler/koprulerin-satisi-20-yil-sonra-yine-gundemde_ID445833/
- Köse, A. H. ve Bahçe, S. (2009), Yoksulluk yazınının yoksulluğu: toplumsal sınıflarla düşünmek. *Praksis*, 19, 385-419.
- Köse, A. H. (2020, Aralık 12), Şirket devletin mali krizine doğru... *Gazete Duvar*. <https://www.gazeteduvar.com.tr/sirket-devletin-mali-krizine-dogru-makale-1508221>

- Kuruç, B. (2016). Bretton Woods Antlaşması'nın 70. yılı. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34 (1), 7-26.
- Kurz, H. D. (2017). *İktisadi düşünce tarihi*. (Çev. H. Bilir ve E. Değirmenci). Heretik.
- Lapavitsas, C. (2009a). Giriş: Finansallaşmanın krizi. C. Lapavitsas (Ed.). *Finansallaşma Ve Kapitalizmin Krizi* içinde (ss. 9-24). (Çev. T. Öncel). Yordam Kitap.
- Lapavitsas, C. (2009b). Finansallaşmış kapitalizm: Kriz ve finansal müsadere. C. Lapavitsas (Der.). *Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi* içinde (ss. 25-74). (Çev: T Öncel). Yordam Kitap.
- Lavoie, M. (2014). *Post-keynesian economics: New foundations*. Edward Elgar.
- Lenin, V. İ. (2017). *Karl Marx ve Marksizm üzerine*. (Çev. M. Beyhan). Yordam Kitap.
- Lenin, V. İ. (2018). *Emperyalizm kapitalizmin en yüksek aşaması*. (Çev. C. Süreya). Sol Yayınları.
- Leontiev, L. (2016). *Marksist ekonomi politiğin ilkeleri*. Sol yayınları.
- Linder, S. H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership: A grammar of multiple meanings. *The American Behavioral Scientist*, 43, 35-51.
- Luxemburg, R. (2004). Sermaye birikimi. (Çev. T. Ertan). Belge Yayınları.
- Machiavelli, N. (2017). *Hükümdar*. (Çev. N. Adabağ). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Magdoff, H. (2014). İlkel birikim ve emperyalizm. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel birikim: Sermayenin kaldıracağı* içinde (ss.299-315). (Çev. N. Duran). Notabene Yayınları.
- Malone, N. (2005). The evolution of private financing of government infrastructure in Australia: 2005 and beyond. Policy Forum: Financing Public Infrastructure. *The Australian Economic Review*, 38 (4), 420-430.
- Mann. (2014). Son yakın olabilir ama kimin için? I. Wallerstein vd. (Der.). *Kapitalizmin Geleceği Var mı?* içinde (ss. 152-188). (Çev. B. O. Doğan). Metis Kitap.
- Mankiw, N. G. (2018). *Principles of microeconomic* (8th ed.). Cengage Learning.
- Marx, K. (2015). *Kapital cilt 1*. (Çev. M. Selik ve N. Satlıgan). Yordam Kitap.
- Marx, K. (2018). *Grundrisse: ekonomi politiğin eleştirisi için ön çalışma*. Birikim Yayınları.
- Mason, P. (2017). Özgürlük korkusunu aşmak. H. Geiselberger (Ed.). *Büyük gerileme: zamanımızın ruh hali üstüne uluslararası bir tartışma* içinde (ss.111-127). (Çev. M. Şahin, A. Biçen, A. N.Bingöl ve O. Kılıç). Metis Yayınları.
- Mecit, M. (2019). Uluslararası alanda KÖİ uygulamaları. U.Emek ve G. Küçükkocaoğlu (Eds.). *Teoriden Uygulamaya Türkiye'de Kamu Özel İşbirlikleri* içinde (ss. 37-56). Siyasal Kitabevi.

- Meltzer, A. H. (1983). Interpreting Keynes. *Journal Of Economic Literature*, 21 (1), 66-78.
- Midnight Notes Kolektifi. (2014). Yeni çitlemeler. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss. 276-297). (Çev. C. Başak). Notabene Yayınları.
- Misik, R. (2017). Cüret etme cesareti. H. Geiselberger (Ed.). *Büyük gerileme: zamanımızın ruh hali üstüne uluslararası bir tartışma* içinde (ss.143-154). (Çev. M. Şahin, A. Biçen, A. N.Bingöl ve O. Kılıç). Metis Yayınları.
- Musgrave, R. A (1959). The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill.
- Müller, B. (2008). *The market for public-private partnerships in Germany*. https://unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppt_presentations/2008/ppp/Moscow/muller.pdf
- OBOR Invest, *Public Private Partnerships (PPP)*. <http://www.obor-invest.com/services/ppp-bot-and-blit> (Erişim Tarihi: 11.01.2021)
- O'Connor, J. (2009 [1973]). *The fiscal crisis of the state*. California State University.
- OECD (2008). *Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money*. OECD Publishing.
- OECD (2010). *Dedicated public-private partnership units: A survey of institutional and governance structures*. OECD Publishing.
- OECD, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd-principles-for-public-governance-of-public-private-partnerships.htm> (Erişim Tarihi: 11.02.2021)
- Olesen, F. (2012). Paul Davidson and the post Keynesian alternative to the modern macroeconomic mainstream. *Macroeconomic Methodology, Theory and Economic Policy Working Paper Series*, 1, 1-12.
- Ollman, B. (2015). *Diyalektiğin dansı: Marx'ın yönteminde adımlar*. (Çev. Cenk Saraçoğlu). Yordam Kitap.
- Ollman, B. (2020). *Marksizme sıra dışı bir giriş*. (Çev. A. Kars). Yordam Kitap.
- Online Etymology Dictionary, <https://www.etymonline.com/search?q=public> (Erişim Tarihi: 06.05.2020)
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, 16 (4), 349–356. <https://doi.org/10.2307/3381012>
- Oxford University Press. (t.y.). State. *Oxford Learner's Dictionaries* içinde. Oxford University Press. Mayıs 8, 2020 tarihinde https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/state_1?q=state adresinden alınmıştır.
- Öncü, S. T. (2021). Talan yoluyla sermaye birikim aracı olarak kamu-özel ortaklığı: Verimsiz ve pahalı bir finansman modeli. K. Pala (Ed.). *Türkiye'de Sağlıkta Kamu-Özel Ortaklığı: Şehir Hastaneleri* içinde (ss.13-34). İletişim Yayınları.

- Önder, Ö. (2013). Yerelleşme ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi bağlamında yerel katılım. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9 (18) , 311-326.
- Öngel, S. F. (2014). Türkiye’de taşeronlaşmanın boyutları. *DİSKAR*, 39-51
http://disk.org.tr/wp-content/uploads/2014/02/DiSKAR_06.pdf
- Övgün, B. ve Taşcier, A. M. (2019). Devletin Sınırlandırılmasına Yerelleşme Üzerinden Bakmak. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28 (3), 21-42.
- Özel, M. (2000). Kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme ilkesi: yerellik (subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9 (3), 25-43.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.
- Özer, M. A. ve Yayman, H. (2009). Klasik yönetim düşüncesinden bir sapma: Yönetişim, dönüşüm ve 3. Dünya bakışı. *Sosyal Bilimler Dergisi/Journal of Social Sciences*, 2 (2), 88-112.
- Özkurt, C. (2021). Çağdaş toplumlarda sınıfın dört yüzü: çalışma, mülkiyet, gündelik sosyal iletişim ve ideoloji. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*,76 (3), 705-728.
- Özuğurlu, M. (2014). Marksizm ve ilkel sermaye birikimi. Ö. Göztepe (Der.). *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss. 37-64). Notabene Yayınları.
- Özyıldız, H. (2018, Ocak 8). Kamu özel sektör işbirliği projelerine bu kadar garanti verilmeli mi? *Hakan Özyıldız Blog*.<http://www.hakanozyildiz.com/2018/01/kamu-ozel-ibilirligi-projelerine-bu.html>
- Pala, K. (2021). Sunuş. K. Pala (Ed.). *Türkiye’de sağlıkta kamu özel ortaklığı, şehir hastaneleri* içinde (ss. 7-12). İletişim Yayınları.
- Palley, T. I. (1996). *Post Keynesian economics: Debt, distribution and the macro economy*. Palgrave Macmillan.
- Pamuk, Ş. (2016). *Türkiye’nin 200 yıllık iktisadi tarihi (6. bs)*.Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Peacock A. (1993). Keynes and the role of the state. In D. Crabtree ve A.P. Thirlwall (Eds). *Keynes and the Role of the State*. (pp. 3-32). Palgrave Macmillan.
- Perelman, M. (2014). Kapitalizmin icadı: klasik politik ekonomi ve ilkel birikimin gizli tarihi. Ö. Göztepe (Ed.). *İlkel Birikim Sermayenin Kaldıracağı* içinde (ss. 115-150). (Çev. D. Saraçoğlu). Notabene Yayınları.
- Pınar. A. (2017). *Maliye Politikası Teori ve Uygulama* (10.bs). Turhan Kitabevi.
- Pine, B. J. ve Gilmore, J. H. (2011).*The experience economy*. Harvard Business Press.
- PPIAF (2009). *PPP modalities*. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. <https://ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/6/pdf-version/5-36.pdf>
- PPPC, <https://ppp.gov.ph/ppp-program/what-is-ppp/> (Erişim Tarihi: 29.03.2021)

- PPP Knowledge Lab (t.y.). Turkey PPP Framework <https://pppknowledgelab.org/countries/turkey> (Erişim Tarihi: 21.06.2021)
- Reyhan, H. ve Şenalp, M. G. (2005). Emperyalizmin kurumsallaşma süreci: Küresel yönetim, yönetişimci devlet ve STK'laştırılan sendikal hareket. 1-25.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Ricardo. D. (2013). *Siyasal iktisadın ve vergilendirmenin ilkeleri*. (Çev. B. Zeren). İş Bankası Kültür Yayınları.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform. *Journal of Economic Literature*, 44 (4): 973-987.
- Sarısu, A. (2009). *Kamu-özel işbirlikleri*. Yaklaşım Yayınları.
- Service, Works, Global (SWG), *Types of PPP Contracts*. <https://www.swg.com/can/insight/ppp-resources/types-of-ppp-co1t42tracts/> (Erişim Tarihi: 16.05.2021)
- Schumpeter, J. (1991[1918]). The crisis of the tax state. In R. Swedberg (Ed.), *Joseph A. Schumpeter: The Economics and Sociology of Capitalism* (pp. 99-140). Princeton University Press.
- Skidelsky, R. (2011). The relevance of Keynes. *Cambridge Journal of Economics*, 35(1), 1-13.
- Smith, A. (2014). *Milletlerin zenginliği*. (Çev. H. Derin). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Stanghellini, S. ve Copiello, S. (2011). Urban models in Italy: Partnership forms, territorial contexts, tools, results. In R. Dalla Longa (Ed.), *Urban Models and Public-Private Partnership* (pp. 47-130). Springer.
- Savaş, V. (2000). *İktisadın tarihi*. Siyasal Kitapevi.
- Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2008). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Kamu Özel Sektör Ortaklıkları*, Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Saussier, S. ve Tra Tran, P. (2012). The efficiency of public-private partnerships in france: an initial quantitative evaluation. (Trans. JPD Systems). <https://www.cairn-int.info/journal-revue-d-economie-industrielle-2012-4-page-81.htm>
- Streeck, W. (2016). *Satın alınan zaman: Demokratik kapitalizmin gecikmiş krizi*. (Çev. K. Kabadayı). KÜY.
- Şenses, F. (2004). Neoliberal küreselleşme kalkınma için bir fırsat mı engel mi?. *Economic Research Center*, 1-27.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2015). Yeni kamu yönetişimi: birlikte üretmenin ve işbirliğinin teorik çerçevesi. Ö. Köseoğlu, M. Z. Sobacı (Eds.). *Kamu Yönetiminde*

Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi içinde (ss. 231-248). Dora Basım Yayım.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (155), 17-28.

Şimşek. H. (2020). ‘Kuruş ödenmeyecek’ti 109 milyar TL olacak. <https://www.birgun.net/haber/kurus-odenmeyecek-ti-109-milyar-tl-akacak320228>

Şengül, H. T. (2003). Yerel devlet sorunu ve yerel devletin dönüşümünde yeni eğilimler. *Praksis*, 183–220.

Sönmez, M. (2018). Türkiye’de sağlıkta kamu-özel işbirliği şehir hastaneleri. K. Pala (Ed.). *Sermaye Birikimi, Kamu-Özel İşbirliği ve Şehir Hastaneleri* içinde (ss.55-70). İletişim Yayınları.

Stockhammer, E. ve Ramskogler P. (2009). Post-keynesian economics – how to move forward. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 6 (2), 227-246.

Sürdürülebilir Kalkınma. <http://www.surdurulebilirkalkinma.gov.tr/temel-tanimlar/> (Erişim Tarihi: 12.05.2021)

Süzer, E. (2018, Kasım 8). 44.5 milyar liralık kara delik. *Sözcü*. <https://www.sozcu.com.tr/2018/ekonomi/44-5-milyar-liralik-yeni-kara-delik-2725885/>

Tan, T. (2002). Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.

Tekeli, İ. (1996). Yönetim kavramı yanısıra yönetim kavramının gelişmesinin nedenleri üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim*, 3, 45-54.

The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide, Chapter 1, <https://pppcertification.com/sites/www.pppcertification.com/files/documents/chapter-1-ppp-introduction-and-overview.pdf> (Erişim Tarihi: 03.03.2021)

The Republic of Philippine PPP Center (2012). 2012 Revision of IRR. https://ppp.gov.ph/wp-content/uploads/2013/02/BOT-IRR-2012_FINAL.pdf (Erişim Tarihi: 03.05.2021)

Telatar, F.(2004). *Politik iktisat politikası*. İmaj Yayınevi.

Toker, Ç. (2018, Ağustos 22). 2019 bütçesinde KÖİ garantileri. *Cumhuriyet*. <https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/cigdem-toker/2019-butcesinde-koi-garantileri-1061840>

Toker, Ç. (2019). *Kamu ihalelerinde olağan işler*. Tekin Yayınevi.

Toker, Ç. (2020, Ekim 20). 2021 bütçesinde garanti tutarları. *Sözcü*. <https://www.sozcu.com.tr/2020/yazarlar/cigdem-toker/2021-butcesinde-garanti-tutarlari-6093885/>

- Toker, Ç. (2021, Ekim 20). 2022 bütçesinde “garanti” tutarları. *Sözcü* <https://www.sozcu.com.tr/2021/yazarlar/cigdem-toker/2022-butcesinde-garanti-tutarlari-6716987/>
- Torfin, J., Peters, B. G., Pierre, J., ve Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- Tortop, N. (1993). Güçlü mahalli idare anlayışının gelişmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2 (2), 3-10.
- T24. (2019, Kasım 8). <https://t24.com.tr/haber/devlet-2020-de-muteahitlere-18-8-milyar-lira-garanti-odemesi-yapacak,847261>
- UNECE (2008). *Guidebook on promoting good governance in public-private partnership*. United Nations. <https://unece.org/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>
- UNECE (2012). *Capacity-building programme on public-private partnerships: training module: Introduction to public-private partnerships: Can public-private partnerships improve infrastructure and deliver better public services?.* <https://unece.org/DAM/ceci/images/ICoE/Introductionppp.pdf>
- UNECE, <https://www.uneceppp-icoe.org/people-first-ppps/what-are-people-first-ppps/> (Erişim tarihi: 06.04.2021)
- Uygur, E. (2001). 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri üzerine değerlendirmeler. *Mülkiye Dergisi*, 25 (227) , 37-70.
- Uysal, Y. (2021). *Kamu-özel işbirliği modeli ve şehir hastaneleri*. Ekin Yayınevi.
- Üstüner, Y. (2000). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 16-31.
- Varoufakis, Y. (2020). *Kızımın ekonomi sohbetleri: kapitalizmin kısa tarihi*. (Çev. S. Arslaner). Epsilon Yayınları.
- Victorian Department of Treasury and Finance (2001). *Partnerships Victoria guidance material: Risk allocation and contractual issues*. Victorian Government.
- Yalçındağ, S. (1997). Yerel yönetimlerde etkinlik. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6 (1), 3-15.
- Yeldan, E. (2010). Büyük durgunluğun öğrettikleri. *İktisat ve Tolum Dergisi*, 1, 16-24.
- Yescombe, E. R. (2007). *Public-private partnerships*. Elsevier.
- Yescombe, E. R. ve Farquharson, E. (2018). *Public-private partnerships for infrastructure: Principles of policy and finance*. Butterworth-Heinemann.
- Yıldırım, E. (2018). Devletin dönüşümü ve yönetim paradigması, V. Erat, C. Ekiz ve İ. Arap (Eds.). *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* içinde (ss. 253-273), Nika Yayınevi.
- Yüksel, C. (2016). *Yapısalcı iktisat ve mali uyum: Ortodoks iktisat politikalarının yapısalcı eleştirisi*. Turhan Kitabevi.

- Yüksel, C. (2019). 1980 sonrası kamu ekonomisinde yaşanan kavramsal değişim. *İktisat Dergisi*, 541, 3-13.
- Yüksel. M. (2000). Yönetişim kavramı üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58 (3), 145-159.
- Zengin, O. (2009). Günümüz kamu yönetiminde ön plana çıkan yaklaşımlar. B. Övgün (Ed.). *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* içinde (ss. 1-42). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- Williamson, J. (1990). What means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7-20.). Institute for International Economics.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington consensus”. *World Development*, 21, 1329-1336.
- Williamson, J. (2003). The Washington consensus and beyond. *Economic and Political Weekly*, 38(15), 1475-1481.
- WB (1992). *Governance and development*. A World Bank Publication <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>
- WB (1994). *World development report 1994: Infrastructure for development*. Oxford University Press. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5977/WDR%201994%20-%20English.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- WB (2016). *Private participation in infrastructure (PPI): 2015 annual report*. https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/resources/ppi_resources/global/Global2015-PPI-Update.pdf
- WB (2017). *Public-private partnership: Reference guide version 3*. World Bank. Erişim: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>
- WB (2019). *Private participation in infrastructure (PPI): 2019 annual report*. <https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/private-participation-infrastructure-annual-2019-report.pdf>
- WB (2020). *Private participation in infrastructure (PPI): 2020 annual report*. https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2020_AnnualReport.pdf
- WB, *What are public private partnerships*, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships> (Erişim Tarihi: 04.04.2021)
- WHO, <https://www.who.int/intellectualproperty/topics/ppp/en/> (Erişim Tarihi: 03.04.2021)

MEVZUAT

Muhasebat genel müdürlüğü genel tebliği (sıra no: 45) kamu özel iş birliği uygulamalarının muhasebe işlemleri,

[https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihri2qw3gfv5c1xistDetayIframe?
MevzuatTur=9&MevzuatNo=20893&MevzuatTertip=5](https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihri2qw3gfv5c1xistDetayIframe?MevzuatTur=9&MevzuatNo=20893&MevzuatTertip=5)

3996 Sayılı Bazı yatırım ve hizmetlerin yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yaptırılması hakkında kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3996.pdf>

4749 Sayılı kamu finansmanı ve borç yönetiminin düzenlenmesi hakkında kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.pdf>

5018 Sayılı kamu malî yönetimi ve kontrol kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>



ÖZET

Öztürk, Duygu, Kamu Özel İşbirliklerinin Ekonomi Politik Eleştirisi: Yeni Sermaye Birikim Aracı Olarak Kamu Özel İşbirlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof. Dr. Serdal Bahçe, 209 s.

Bu çalışmada amaçlanan kamu özel işbirliklerine yönelik totolojiden ileriye gitmeyen ana akım çalışmaların aksine, modeli ekonomi politik düzleme oturarak değerlendirmek, modelin içindeki sınıfsal çelişkileri, sermaye birikimi ile ilişkisini ortaya koyarak modele ilişkin tartışmalara eleştirel bir katkı sunmaktır. Bu bağlamda özellikle neoliberal paradigmanın etkisiyle devlet, kamu maliyesi ve spesifik olarak kamu hizmetlerine bakış açısında yaşanan dönüşüm incelenmiştir. Kamu maliyesi alanında yaşanan dönüşümlerin özelde kamu özel işbirliği projeleri üzerinden değerlendirilerek sermaye birikim süreci ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır. Tarih, sınıf ve birikim mercekleri altında kamu özel işbirliği modelinin incelenmesi ile modelin özünde özelleştirmeden farklı olmadığı, hatta sermayeye özelleştirmeden daha geniş bir birikim alanı açtığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Özel İşbirlikleri, Sermaye Birikimi, İlkel Birikim, Neoliberalizm, Devlet.

ABSTRACT

Öztürk, Duygu, Political Economy of Public-Private Partnerships: Public-Private Partnerships as a New Capital Accumulation Means, Master Thesis, Supervisor: Prof. Dr. Serdal Bahçe, 209 p.

The aim of this study is to evaluate the model by placing it on the political economy, unlike the mainstream studies that do not go beyond the tautology of public-private partnerships, and to make a critical contribution to the discussions on the model by revealing the class contradictions in the model and its relationship with capital accumulation. In this context, the transformation in the perspective of the state, public finance and specifically public service, especially with the effect of the neoliberal paradigm, has been examined. Transformations in the field of public finance have been evaluated through public-private partnerships projects, and it has been tried to establish a relationship with the capital accumulation process. By examining the public-private partnership model under the objective of history, class and accumulation, it is aimed to make sense of the argument that the model is not different from privatization in essence, and that it even offers a wider area of accumulation to capital than privatization.

Keywords: Public-Private Partnerships, Capital Accumulation, Primitive Accumulation, Neoliberalism, State.